PUBLIC FINANCE

International quarterly journal devoted to the study of fiscal policy and related problems

FINANCES PUBLIQUES

Revue trimestrielle internationale d'études de finances publiques et de problèmes annexes

Volume VII/VII-me Année
No. 3 / 1952

PUBLISHER / EDITEUR
N.V. UITGEVERIJ W. P. VAN STOCKUM EN ZOON
THE HAGUE / LA HAYE

Copyright reserved
Printed in the Netherlands - Imprimé aux Pays Bas

DIRECTOR AND EDITOR IN CHIEF
DIRECTEUR ET REDACTEUR EN CHEF

Dr J. A. MONOD DE FROIDEVILLE

EDITORIAL STAFF/COMITE DE REDACTION

Prof. A. Angelopoulos	Geneva/Genève
Dr W. H. v. d. Berge	The Hague/La Haye
Prof. P. Hennipman	Amsterdam
Prof. U. K. Hicks	Oxford
Prof. R. Jacomet	Paris
Prof. F. K. Mann	Washington
Prof. M. Masoin	Brussels/Bruxelles
Prof. F. Neumark	Frankfurt a/M.
Prof. U. G. Papi	Roma/Rome
Prof. B. Schendstok	The Hague/La Haye
Prof. D. Simons	„ „
Prof. M. J. H. Smeets	Tilburg
Dr E. Tekenbroek	The Hague/La Haye
Dr E. Wiegand	Amsterdam

*

Please address all correspondence about editorial matters to Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Netherlands.

Responsibility of all articles published in this periodical remains entirely with the author.

Manuscripts published in this review by this only fact have become its property.

*

Tout ce qui concerne la rédaction de cette Revue doit être adressé au Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Pays-Bas.

La responsabilité de tous les articles publiés dans cette Revue est laissée entièrement aux auteurs.

Les manuscrits publiés dans cette revue par ce fait même sont devenus sa propriété.

*

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S.A.)	Prof. Dr Fritz Machlup
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussels/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	Prof. C. F. Carter
Canberra (Australia/Australie)	Prof. D. B. Copland
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cologne	Prof. Dr G. Schmölders
Cordova/Cordoue (Argentina/ Argentine)	Prof. Dino Jarach
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. James Washington Bell
Glasgow	Dr Duncan Black
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
	Prof. Matti Leppo
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Gonçalves Pereira
	Prof. Jean Granié
	Dr Aureliano Felismino
London/Londres	Alan T. Peacock
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lucknow (India)	Dr Baljit Singh
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Mainz	Dr Horst C. Recktenwald
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
New York (U.S.A.)	Dr Agnes Roman-Miller
	Prof. Dr Carl S. Shoup
	Prof. Paul Studensky
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Paris	Prof. Gaston Jèze
	Prof. Henry Laufenburger
	Prof. Jean Marchal
	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
	P. Vallerie
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Stockholm	Dr Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. M. Chrétien
Toronto (Canada)	Prof. Donald C. MacGregor
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Max Cluseau
Trieste	Prof. Eraldo Fossati
Uppsala (Sweden/Suède)	Prof. Erik Lindahl
Urbana, Illinois (U.S.A.)	Prof. John F. Due
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
	Prof. Catheryn Seckler-Hudson
Wisconsin (U.S.A.)	Prof. Harold M. Groves

PUBLIC FINANCES IN FINLAND SINCE THE WAR

BY A. E. TUDEER

Professor in the University of Helsinki, Head of the Bank of Finland Institute for Economic Research

Helsinki

Introduction.

As in all other countries which took an active part in the last world war or were engulfed by it, public finances were heavily strained in Finland. During the war the defence was the most important task of Government economic policy and demanded unforeseen sums: in 1944 nearly 34 times as much as in 1938. Other public expenditure also rose, roughly 3½ times owing to the war and its consequences. The total public expenditure thus increased 7.8 times between 1938 and 1944. Taking into account that inflation had reduced the value of the money by one-half, the expenditure in prewar values was approximately four times as high at the end of the war as before it.

Under prevailing conditions revenue could not be increased proportionately. It is true that the State tried to balance the budget: new taxes were introduced, notably the sales tax, and existing taxes were raised repeatedly. However, the revenue — excluding borrowings — covered only part of the expenses in the war years. The situation was worst in 1940 when revenue covered only about 30 per cent of the expenditure, but as late as 1944 the corresponding proportion was slightly under 56 per cent. The difference had to be met by borrowing. Loans were obtained partly on the free market, partly from compulsory lending, and for the rest it was necessary to borrow from the Central Bank and this, of course, tended to increase inflation. In consequence the public debt — only 3,677 million marks at the close of 1938 — was 67,100 million marks at the end of 1944; in other words it had increased well over 18 times, in prewar values about nine times.

After the end of hostilities public finances were thus severely strained and there was little possibility of easing them at first. The defence expenses could be rapidly reduced, but peace meant new heavy obligations: first, the war indemnities to the U.S.S.R. and all the accompanying expenditure. Further, those disabled, widowed or orphaned needed attention, as did large numbers of people who had to leave their homes behind the new frontier, or whose homes had been destroyed by the Germans on their retreat through northern Finland. To compensate this part of the population for property losses was also a serious item which had to be settled. In addition, there was bomb damage that had to be repaired, and compensation payments for general war damage and losses. All this made heavy demands on public finances and Finland's economy as a whole, and these demands could only be met gradually. Finally, it must be remembered that general unrest arose among wide sections of the population and the State tried to quieten this by social welfare measures; all this meant continuing, and even increasing, inflation in the years that followed the war. The inflation, in its turn, raised difficult problems. It will be easily understood how difficult it was to reconcile State expenditure with revenue and public finances with national economy; even today the desired equilibrium has not been reached.

Before studying the relationship of State revenue to expenditure, some details of their most important categories in the years under discussion will be given.

Public Expenditure.

The expenses will be studied first because, in State finance, they are generally the essential factor to which revenue is adapted as far as possible. The following figures give a general idea of the increase in expenditure. It must be noted that neither these figures nor others presented below are exactly the same as the official figures of the Government's Finance Accounts but are to some extent adjusted.

	Current expenditure Mill. mk.	Capital expenditure[1] Mill. mk	Total[1] Mill. mk
1945	36,384	6,215	42,599
1946	50,449	12,063	62,512
1947	60,863	14,644	75,507
1948	80,590	26,181	106,771
1949	91,795	23,124	114,919
1950	101,632	29,119	130,751

[1]) Excluding redemptions.

Each of these three groups has increased every year. A comparison of the expenditure items with the movement of prices in the same period, in other words with the reduction in the value of money, shows that — since the rise of the war years — State expenses have remained practically unchanged in prewar values. This applies only to the aggregate figures here presented. The real value of the expenditure for various purposes varied very much: for some it increased, while for others it decreased in importance.

Let us first study the *current State expenditure* as classified below. The most important groups are shown for the first and last year of the period under review, giving a general idea of the changes that have taken place.

CURRENT EXPENDITURE.

	Millions marks		% of total current expenditure	
	1945	1950	1945	1950
Interest on public debt	1,849	3,543	5.1	3.4
War indemnities to the U.S.S.R.	10,566	10,934	29.0	10.7
Indemnity bonds	1,855	8,976	5.1	8.8
Compensation to disabled persons	880	5,364	2.4	5.3
Cash compensation to displaced population	814	—	2.2	—
Subsidies	1,933	4,345	5.3	4.4
Equalization of prices	81	1,173	0.2	1.2
Government aid to agriculture, and settlement	633	6,801	1.7	6.7
Government aid to schools	881	7,138	2.4	7.0
Government aid to hospitals	126	1,467	0.4	1.4
Maintenance of roads	507	2,807	1.4	2.8
Pensions, child allowances and national pensions premiums	678	14,410	1.9	14.2
Net losses of State business undertakings	394	856	1.1	0.8
Defence	7,311	5,261	20.1	5.2
Other current expenditure	7,876	28,557	21.7	28.1
Total	36,384	101,632	100.0	100.0

In 1945 the war indemnities to the Soviet Union represented the largest expenditure item and were a heavy burden. The sums in the table include certain costs of their administration etc. and also the payments due to the fact that, under the Peace Treaty, Finland was obliged to transfer all German property and assets to the Soviet Union, generally without being allowed to deduct the value of Finnish property and assets in Germany. The war indemnity proper was originally 300 dollars in prewar values, but in July 1948 the Soviet Union agreed to reduce the remainder by 50 per cent — a total reduction of 73.5 million dollars. On the other hand, the prices of

the goods delivered and the special quality requirements etc. made the indemnity in reality much heavier than could be anticipated at the outset. The total was highest in 1948 when it reached 17,647 million marks, but has decreased appreciably since, yet, in 1950 still accounted for nearly 11 per cent of the current expenditure. Likewise, the proportion of indemnities to the national income — very great in the first few postwar years, before production had got under way — has gradually decreased.

One direct consequence of the war was that the inhabitants of the territories ceded to the Soviet Union had to be compensated; people who, to a man, gave up their former homes to move to areas within the new frontier. Arrangements for their welfare, for their re-housing and maintenance, and, first and foremost, the allotment of new land to the farmers among them — the great majority — have been the most urgent problems of the postwar period. How they were solved cannot be told here nor how those disabled were cared for; it must suffice to study how public finances were affected. This is illustrated by the following items in the table: Cash indemnities to displaced population, Indemnity bonds, and Compensation to disabled persons. Cash indemnities to the displaced population were relatively low in 1945 and were trebled the next year, but now they are not needed anymore. On the other hand, compensation to disabled persons — most though not all of them war-disabled — has increased considerably. The Indemnity bonds are the highest of these items, and their interest and amortization have risen every year as they are linked to the wholesale price index. The burden of these three items, all attributable to the war, was 2,549 million marks in 1945 and 14,340 million marks in 1950, i.e. 14.1 per cent of the total current expenditure in 1950 as against 9.7 per cent in 1945. It is worth noticing that the bulk of the expenditure on agriculture and settlement is also due to the arrangements for the benefit of the displaced population. As late as 1950, almost one-third of the current expenditure was a direct consequence of a lost war and the resulting obligations.

Indirectly the expenditure of many other departments were affected; for instance the rise in the interest on the public debt is largely due to the same causes. The increase in Pensions is partly due to war losses, but chiefly to the introduction in 1948 of child allowances — paid to the parents or guardian of each child aged 15 years or less. This allowance has been increased repeatedly, so that the total of this item formed in 1950 fully 14 per cent of all current expenditure.

The subsidies and the sums paid from the Price Equalization fund in 1950 totalled over 5½ per cent of public expenditure. Government

aid to elementary schools and private secondary schools, as well as to hospitals, also rose steeply: in 1945 they represented less than 3 per cent of current expenditure and in 1950 as much as 8½ per cent.

Defence expenditure requires special consideration. In the war years it rose to 60-70 per cent of the current expenditure, and even in 1945 it was fully 20 per cent. However, the importance of this item has declined since and in 1950 it was only about 5 per cent of all current expenditure from the public funds.

The last group in the table, "Other current expenditure", consists chiefly of administrative costs proper, salaries and wages, etc. Since the war the State has undertaken various new duties, especially in the social services and rationing, and the number of officials and employees has considerably increased. Though wages and salaries have not nearly followed the soaring prices, they have substantially risen and now form 28 per cent of current public expenditure.

Capital expenditure has increased somewhat more rapidly than current expenditure, owing principally to the great increase of lending. The main categories are illustrated by the following table.

	Capital expenditure		% of total capital expenditure	
	1945	1950	1945	1950
Investments in State business undertakings	1,721	6,155	27.7	21.2
Purchases of machinery and apparatus	372	1,043	6.0	3.5
House building	362	2,179	5.8	7.5
Roads, bridges and hydraulic undertakings	813	4,835	13.1	16.6
Increase in stocks	1,551	—	24.9	—
Lending	679	14,502	11.0	49.8
Other bound capital	717	405	11.5	1.4
Total	6,215	29,119	100.0	100.0

Amortization of loans is not included here. Lending has been the most important item in recent years, accounting for about one-half of capital expenditure. Loans from public funds have been granted for various purposes, chiefly to assist settlement, i.e. housing including furniture and other equipment, and land clearance. The greater part of these loans were granted for the benefit of the displaced population. Substantial sums have also been granted in recent years to promote house-building in towns and to relieve the widespread housing shortage. Thirdly, assistance was granted to Local Government authorities for building elementary schools; these loans were considerable in the aggregate.

Finally large sums were required during the first few postwar years to replenish the various stocks depleted during the war, but recently stores have rather been consumed than increased. The other items of capital expenditure have increased on the whole; yet it remains a fact that the active demand for investment has been and is still much greater than the public funds available for that purpose.

Revenue.

With regard to the other side of public finances, revenue, the changes during 1945-1950 are shown in the table below, separately for current and for capital revenue. The figures do not include loans obtained, in agreement with the preceding section on expenditure where redemptions are excluded.

	Current revenue in Mill. mk	Capital revenue Mill. mk	Total revenue Mill. mk
1945	36,741	535	37,276
1946	58,659	706	59,365
1947	69,515	1,948	71,463
1948	101,092	1,142	102,234
1949	107,853	4,205	112,058
1950	132,976	4,821	137,797

From this it appears that revenue has increased roughly in the same tempo as expenditure. This is not due to increases in tax rates only, although they are important, but also to the fact that the yield from certain taxes has automatically increased with inflation, and

	Current revenue Mill. mk		% of total current revenue	
	1945	1950	1945	1950
Taxes	31,048	111,573	84.5	83.9
Employers' contributions to child allowances and national pensions premiums	—	11,311	—	8.5
Equalization of prices	1,192	3,072	3.2	2.3
Other charges similar to taxes	942	1,417	2.6	1.1
Total charges similar to taxes	33,182	127,373	90.3	95.8
Interest and dividends	320	1,392	0.9	1.0
Other current revenue	3,239	4,211	8.8	3.2
Total current revenue	36,741	132,976	100.0	100.0

also to some extent to the gradual return to more normal economic conditions than those of the years immediately following the war.

The distribution of current revenue according to principal sources is shown on the previous page for 1945 and 1950.

The taxes proper, which will be dealt with in greater detail below, are by far the most important source of revenue. In addition, the employers' contributions to child allowances and national pensions have yielded considerable sums of late years. The importance of other sources of revenue is slight, especially in 1950.

The aggregate of taxes and similar charges in 1950 was fully 3,8 times as high as in 1945, and the increase was much more rapid than the rise of prices alone would presuppose. The average burden of taxation in 1945 was about 8,780 marks per head of population, but in 1950 about 31,290 marks — of lower purchasing value, it is true. If this last sum is converted into 1945 marks, the average per head of population will be 10,230 marks, or about 17 per cent more than the revenue from taxation in 1945. The increase seems fairly moderate but it must be kept in mind that public expenditure expanded most before 1945. In fact, the average tax burden per head of population may be reckoned as three times as high in 1950 as in the last prewar year, 1938.

Taxation revenue, which essentially determines the total revenue of the State, falls into three main categories the relative importance of which has varied in the period studied. These are direct taxes, i.e. the Income and Property tax, various indirect taxes, and similar charges. The yield in the first and the last year of the period studied is given below.

	Revenue from taxation Mill. mk		% of all taxes	
	1945	1950	1945	1950
Direct taxes	12,708	35,500	40.9	31.8
Indirect taxes	17,482	72,386	56.3	64.9
Stamp duty	858	3,687	2.8	3.3
Total	31,048	111,573	100.0	100.0

The importance of indirect taxes as a source of revenue has materially increased; they now yield nearly two-thirds of the taxation revenue. The change is even more abrupt if the charges similar to taxes, being indirect taxes, are included. The revenue from direct taxes increased much, but in proportion to all taxes there was a

reduction, partly because some temporary war-time taxes had ceased.

The variation in direct taxes illustrates this fact. The following table classifies direct taxes into sub-groups and shows the yearly receipts from each of them.

	1945	1946	1947	1948	1949	1950
	Million marks					
Direct taxes						
Income and property taxe .	8,765	14,029	17,131	22,624	18,295	30,931
Capital levy	1,072	4,830	4,057	4,475	5,900	3,982
Extraordinary income taxes .	1,178	569	581	1,208	19	—
Extraordinary property taxes	1,297	1,802	5	—	—	—
Excess profits tax	193	683	3	—	—	—
Other taxes	203	349	316	431	702	587
Total	12,708	22,262	22,093	28,738	24,916	35,500

The regular Income and Property tax is by far the most important in this group. The scale of individual taxation is progressive but the tax on companies has a percentage basis. The original tax on company income, 27 per cent, was raised in 1947 to 32 per cent and in 1949 to 50 per cent, but this was reduced in 1950 to 45 per cent. The corresponding tax on the companies' property has been 8 per cent in all these years except for 1947, when it was reduced by one-half. Individual taxation has been altered several times, mostly reduced, seeing that taxation threatened to become too heavy as income and property nominally increased with the depreciation of the currency without there being any change in real value. In 1945 this tax formed about 69 per cent of all direct taxes but by 1950 the proportion had risen to 87 per cent.

The Capital levy imposed for the compensation of the displaced population yielded a very high aggregate and its last instalment was paid in 1950. Other extraordinary income and property taxes, and also the Excess profits tax introduced during the war, were abandoned even earlier. In 1945 these temporary taxes accounted for fully 29 per cent of all direct taxes; in 1946 this proportion rose to 35 per cent, but since then their importance in the public finances has declined, as indicated by the corresponding figure for 1950, 11 per cent.

"Other direct taxes" include those on legacies and gifts which produced 151 million marks in 1945 and 320 million in 1950.

The main groups of indirect taxes are illustrated by the following table.

	1945	1946	1947	1948	1949	1950
	Million marks					
Indirect taxes						
Sales tax	5,154	12,228	16,869	25,871	30,530	35,117
Customs revenue	392	2,136	4,397	8,555	11,660	13,383
Tax on spirits	9,834	10,307	11,608	13,253	10,462	12,489
Excise duties	2,102	4,345	4,843	9,443	10,563	11,397
Tobacco	1,598	3,585	4,021	6,805	7,238	7,505
Coffee	—	—	—	1,499	1,742	1,993
Sweets	35	—	2	246	894	1,135
Other	469	760	820	893	689	764
Total	17,482	29,016	37,717	57,122	63,215	72,386

The yield of the tax on spirits was at first the largest, over 56 per cent of all indirect taxes. The Alcohol Monopoly controls the sale of alcoholic beverages in Finland. Thus is was easy during the war to raise the price of alcohol, and in consequence the revenue from spirits. It was not, then, possible to raise prices very much in this branch in the postwar years, which explains the comparatively slight increase in revenue. In 1950 taxes on spirits accounted for 17 per cent of all indirect taxes.

In contrast to this the sales tax, introduced during the war, has increased in importance, althought the rate was slightly reduced in 1949 and 1950. The yield of this tax rose automatically with the expansion of trade following the war-time shortage of goods and with the inflationary rise in prices. Thus the sales tax yielded 29 per cent of all indirect taxes in 1945 and 48 per cent in 1950. Increased imports naturally meant more income from import duties. In view of the fact that the duties are mostly expressed as fixed sums and not as percentages of the value of the goods, it was necessary to raise their nominal value repeatedly. Revenue from duties represented 18,5 per cent of indirect taxes in 1950.

The importance of excise duties has also risen in recent years, owing partly to the introduction of new objects of taxation, partly to an increase — at least a nominal one — in revenue from those already existing. In Finland, as in many other countries, the largest yield is from tobacco: in 1945 it amounted to 76 per cent of all excises and in 1950 to 66 per cent. Coffee and sweets come next. "Other" chiefly means excises on beer, matches and aerated beverages, each yielding 200-300 million marks.

The two most important taxes thus brought in a great proportion of the total public revenue, i.e. the sales tax 31,5 per cent and the income and property tax 27,7 per cent, in all 59,2 per cent.

Capital revenue does not require much comment. Its significance is slight as the new loans are not included. The chief items in this group are: Provision for depreciation by State business undertakings, repayments of loans, and some other capital released.

Balancing the public finances.

The details of the public revenue and expenditure given above refer to the sums (to some extent adjusted) in the balance sheets drawn up after the end of the fiscal year. As is well known, the balance sheet sums differ appreciably from those in the budget estimates passed at the end of the preceding year which are seldom — least of all in times of inflation — actually realized. Even though, in the budget estimate, expenditure and revenue balance, this is no guarantee that the equilibrium will be maintained throughout the year. On the contrary, it has proved necessary to draw up and pass two or three, occasionally four, supplementary budgets including increases to grants, and also new grants. Some of the increases in expenditure were covered by diverting new taxation revenue, but to a very great extent the gap was automatically bridged by the inflationary rise in revenue. However, to reach a final equilibrium, it was generally necessary to resort to loans and other similar sources. Before studying these more closely, the revenue and expenditure in the different years will be compared in the table below.

	Current revenue in excess of current expenditure Mill. mk	Capital expenditure in excess of capital revenue Mill. mk	Surplus of income (+) or expenditure (—) Mill. mk
1945	+ 357	— 5,680	—5,323
1946	+ 8,210	—11,357	—3,147
1947	+ 8,652	—12,696	—4,044
1948	+20,502	—25,039	—4,537
1949	+16,058	—18,919	—2,861
1950	+31,344	—24,298	+7,046

Current revenue exceeded current expenditure all through the period studied, and the difference increased from year to year. The surplus was used for capital expenditure but did not suffice. Capital expenditure was so much larger than capital revenue that total expenditure considerably exceeded total revenue in every year except 1950.

What has been stated above shows that the greater part of the investments of different kinds was covered by current revenue, chiefly

from taxes. Whether this was a sound financial and economic policy is another question, which will not be dealt with here. Let it suffice to indicate two circumstances which explain the lines followed. It must be remembered that both abroad and at home it was difficult, if not impossible, to obtain loans in the money and capital market at any rate to the extent the financing of investments required. Besides this, a considerable part of capital expenditure, even for investments, yield little, if any, profit, and it is thus sound policy also in principle to finance it from current revenue and not from credit.

The following table shows how the gap between revenue and expenditure, whether negative or positive, was filled.

	New loans Mill. mk	Redemption of debt Mill. mk	Increase (+) or reduction (—) of debt Mill. mk	Surplus (+) or deficit (—) Mill. mk
1945	7,404	3,951	—3,453	—1,870
1946	14,122	6,698	—7,424	+4,277
1947	8,248	5,779	—2,469	—1,575
1948	8,945	5,360	—3,585	— 952
1949	6,803	10,347	+3,544	—6,405
1950	4,491	5,620	+1,129	+5,917

During these years the State paid a total of 37,755 million marks in redemption of debt. Most of this sum, fully 30,000 million, was paid on internal loans, chiefly medium-term credit obtained during the war. New loans exceeded this figure appreciably and amounted to 50,013 million marks; more than one-half of this was from abroad and less than one-half internal loans. The total of new loans in 1945-1948 was greater than the sum paid in redemption of debt, whereas in 1949 and 1950 less was borrowed than redeemed.

The result of all these operations, taking into account the differences between income and expenditure, as well as the net borrowing or net redemptions, was that the balance sheet for 1946 and 1950 showed a formal surplus, but in the other years a deficit. A deficit means on the one hand that the short-term credit from the Bank of Finland and from the Post Office Savings Bank increased and/or, on the other hand, that the cash funds of Government departments were reduced. A surplus, again, means that the short-term credit decreased or the cash funds of Government departments increased. During the whole period under review the loans from the Bank of Finland increased by 2,872 million marks and the loans from the Post Office Savings Bank by 10,424 million. The cash funds of the Government departments showed an almost corresponding rise.

Finally, the public debt in these years increased much more than

is indicated by the above figures. This is explained by the currency depreciations due to inflation: foreign currency rates rose and the foreign debt increased. Without analysing more closely the public debt, the relative importance of internal and foreign debt, the kind of loans, etc., a few illustrative figures will be given below.

The total public debt, including long-term and short-term credit, was about 136.000 million marks at the end of 1950. Before the war it was only 3,250 million marks of 1938 value, i.e. 36,700 million marks as converted into 1950 marks. The public debt of 1950 was thus actually nearly four times as high as before the war. Considering the direct expenses incurred through the war and the added burden of all the resulting obligations, the outcome might have been much worse.

As will have been seen from the above, the State had difficult problems of finance and of balancing income and expenditure in postwar years. Not until 1950 did public revenue suffice for expenditure, implying that State finances were becoming sounder. Judging from advance information the year 1951 seems to promise a similar result. This can be noted with satisfaction, but at the same time it must be said that, in relation to the national income, the State finances have increased too much during and since the war. In other words, the burden of State finances rests very heavily upon taxpayers. Only when a better balance in this respect is reached, can Finland's economy enjoy the prosperity which is an essential prerequisite for our common goal, the raising of the national standard of living.

LES FINANCES PUBLIQUES EN FINLANDE DEPUIS LA GUERRE

RÉSUMÉ

En Finlande, comme dans la plupart des autres pays, les finances publiques ont subi une très grande tension pendant la guerre. Les dépenses destinées à la défense ont expandu jusqu'à 34 fois le montant d'avant-guerre. Comme les revenus ne pouvaient pas être agrandis proportionellement, la dette publique se multipliait par 20. Après la fin des hostilités plusieurs autres difficultés dûrent être surmontées. Les plus importantes de loin parmi les nouvelles et lourdes obligations acceptées, étaient les réparations de guerre à payer à l'U.R.R.S. et toutes les dépenses dont celles-ci étaient accompagnées. On devait en outre organiser la réinstallation des anciens habitants des territoires cédés, on devait payer à la population déplacée et à d'autres une compensation pour les pertes de guerre et on devait se charger des mutilés et des orphelins. L'inflation, commencée pendant la guerre, continuait dans les années d'après-guerre, ce qui signifiait également pour les finances publiques un problème difficile à résoudre. Ainsi les dépenses publiques excédaient les revenus publiques, ce qui causait une augmentation continuelle de la dette publique. A cet égard un équilibre ne pût être obentu avant 1950. Il importe de signaler que dans les années initiales du paiement des indemnités de guerre à l'U.R.R.S., ces indemnités atteignaient une ampleur de 30 % des dépenses courantes. Ce pourcentage diminuait graduellement, mais se montait toujours à peu près à 11 % en 1950 (environ 11 milliards de marks). La compensation payée aux mutilés et aux personnes déplacées représentait une part considérable des dépenses, à savoir 17 % des dépenses courantes lorsque cette compensation était à son point culminant et 13 % en 1950. En surplus les sommes employées à titre de subvention et d'assistance se mountaient à plus de 10 % des dépenses et étaient pour une bonne part aussi destinées aux arrangements en faveur des personnes déplacées. C'est la même cause

qui a donné lieu à de grandes dépenses en connection avec la dette publique et partiellement aussi dépenses très accrues dans d'autres domaines de prévoyance sociale.

Bien que certains postes parmi les dépenses et notamment ceux concernant la défense nationale aient pu être maintenus à un niveau relativement bas, les dépenses totales se montaient à 42,6 milliards de marks en 1945 et à 130.8 milliards en 1950.

D'un autre côté les revenenus publics montaient eux aussi, surtout grâce à l'accroissement du produit des impôts. Les plus importants étaient les impôts indirects, qui rapportaient environ 65 % des revenus en provenance d'impôts en 1950, alors que les impôts sur le revenu et l'impôt sur le capital rapportaient moins de 32 %. Le total des revenus provenant de l'imposition se montait à 81 % de l'ensemble de revenus publics.

Dans toutes les années d'après-guerre le revenu courant était suffisant pour couvrir les dépenses courantes et même il laissait un surplus qui pouvait être employé à des buts d'investissement. Cependant, dans toutes ces années, à l'exception de 1950, il existait un excédant des dépenses totales, qui a dû être couvert au moyen d'emprunts. En 1950 enfin, un équilibre des finances publiques semble avoir été atteint. C'est un symptome réjouissant, mais, d'un autre côté, le fardeau de l'imposition a continué à être considérable et les allègements attendus par les contribuables n'ont pas été réalisés.

POURQUOI ET COMMENT AXER LE BUDGET BELGE SUR LA COMPTABILITÉ NATIONALE? *)

PAR MAX FRANK
Inspecteur des Finances
Bruxelles

I - *Le budget dans le cadre de l'économie nationale.*

Les problèmes relatifs au calcul du revenu national sont sortis depuis l'après-guerre du domaine des discussions théoriques. Ils sont de plus en plus souvent associés à la solution des grandes questions économiques, financières et même sociales de notre époque.

Que l'on songe, par exemple, au fait que les organismes internationaux, tels l'O.N.U., l'Organisation européenne de coopération économique, le Conseil du traité de l'Atlantique Nord, le Fonds monétaire international, etc. . . ., basent leurs décisions à caractère économique et financier, bien plus sur les caractéristiques du revenu national des pays intéressés, que sur leur budget proprement dit, considéré indépendamment de la situation économique générale.

Et même sur le plan intérieur, les résolutions des grands organismes économiques et professionnels au sujet des problèmes de l'heure, font de plus en plus fréquemment allusion au revenu national.

Le prestige dont bénéficie de ce fait la comptabilité nationale, à l'aide de laquelle on établit le revenu national, ne signifie cependant nullement une déchéance des documents budgétaires en tant que tels. Je serais plutôt porté à affirmer le contraire.

En effet, les budgets et les comptes de l'Etat, à condition d'être présentés d'une manière adéquate, constituent, comme on vera ci-après, une des pièces maîtresses de la comptabilité nationale. Celle-ci est même inconcevable sans ceux-là. Ainsi donc le budget [1a]),

---

*) Conférence faite le 19 mars 1952 à l'Institut belge de finances publiques.

1) La comptabilité nationale se base non pas sur les documents budgétaires contenant les prévisions de recettes et de dépenses d'un exercice déterminé, mais sur les comptes budgétaires, établis après la clôture de l'exercice. Le terme

jadis simple acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses de l'Etat, établi en quelque sorte en marge de l'activité du secteur privé, est, grâce aux comptes de la nation, organiquement relié à l'économie générale du pays. Le budget acquiert de ce fait une portée insoupçonnée des auteurs de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat et de l'arrêté royal du 19 frévrier 1848 réglant la forme des budgets.

Ce fut le mérite de la V^e session de l'Institut international de finances publiques, réuni à Bâle en septembre 1949, d'avoir mis en relief tout le parti que les gouvernants et les économistes peuvent tirer de la soudure entre la comptabilité publique et la comptabilité privée. Le sujet de cette V^e session, „Le budget dans le cadre de l'économie nationale", est à lui seul tout un programme.

II - *La comptabilité nationale et l'Etat.*

Mais il ne suffit pas de proclamer les vertus de la comptabilité nationale, ni d'insister sur le rôle fondamental que la comptabilité publique doit jouer à l'occasion de l'établissement des comptes de la nation. Il importe encore de se demander si la présentation actuelle des budgets et des comptes de l'Etat permet de se servir d'eux comme élément constitutif de la comptabilité nationale. En posant cette question, j'aborde le fond même de mon sujet. Car, précisément, dans notre pays, la présentation des budgets est à cet égard absolument défectueuse.

Quelques mots d'explication ne sont peut être pas inutiles pour saisir la portée exacte de cette remarque. Le revenu national est, comme on le sait, calculé à l'aide de la comptabilité nationale. Celle-ci enregistre dans une série de comptes, reproduits au Tableau I, l'ensemble des opérations économiques des personnes physiques et morales résidant dans un territoire national déterminé, au cours d'une période considérée. L'économie nationale est à cet effet divisée en secteurs, correspondant aux grandes subdivisions traditionnelles de l'économie, soit: les *entreprises* [2]), l'*Etat,* les *particuliers,* plus un secteur *„reste du monde"* se rapportant aux transactions avec l'étranger.

Une précision qu'il importe de donner immédiatement afin de rendre compréhensible la suite de cet exposé, a trait à la délimitation

---

„budget" utilisé ici, ainsi que dans la suite de cet exposé, ne doit donc pas être pris à la lettre; il est plutôt synonyme de „comptes budgétaires".

D'ailleurs les budgets ne sont pas autre chose qu'une préfiguration des comptes de l'Etat. Les budgets et les comptes de l'Etat sont donc deux documents complémentaires. En changeant la forme de ceux-là, on modifie ipso facto la présentation de ceux-ci.

[2]) En fait, il s'agit au Tableau I non pas des postes du secteur „entreprises", mais de ceux du sous-secteur „entreprises publiques" qui seuls nous intéressent ici.

du secteur „Etat". Celui-ci est, dans la plupart des systèmes de comptabilité nationale, limité aux services d'autorité et sociaux de l'Etat. Par contre, les services publics de nature commerciale, industrielle ou financière, ne font pas partie du secteur „Etat", mais bien de celui des „entreprises". D'un autre côté, le secteur „Etat" ne comprend pas seulement le pouvoir central; il s'étend également aux pouvoirs subordonnés, c'est-à-dire aux provinces et aux communes.

Il en résulte que les opérations économiques des entreprises d'Etat, telles la Poste ou la Ligne de paquebots Ostende-Douvres, doivent être comptabilisées non pas dans les comptes du secteur „Etat", comme le font nos budgets officiels, mais dans le compte du secteur „entreprises".

A chaque secteur de l'économie, correspond un *compte des dépenses courantes* ou *compte d'exploitation,* un *compte de profits et pertes* ou *compte de répartition,* et un *compte d'épargne et d'investissement* ou *compte des opérations de capital,* excepté le secteur „reste du du monde", qui ne comprend qu'un seul compte, lequel n'est rien d'autre que la balance des payements avec l'étranger. Ces comptes sont consolidés, c'est-à-dire qu'ils ne reflètent que les opérations économiques (ou flux) intervenant entre entités de secteurs différents; par contre, les opérations qui s'effectuent entre entités d'un même secteur sont négligées.

Quelle est la signification de chacun de ces trois comptes?

Le compte d'exploitation ou compte des opérations courantes, pourrait aussi bien être dénommé: *compte de production.* Car c'est lui qui reflète la contribution des secteurs respectifs — à part le „reste du monde" — au produit national ou au revenu national. Ce compte enregistre, en dépenses, les biens et les services acquis à des fins productives par un secteur aux autres secteurs, et, en recettes, la vente des biens et des services produits par ce secteur aux autres secteurs. (Dans le cas particulier de l'Etat, il s'agit de services rendus aux autres secteurs en dehors des lois du marché, via le compte de répartition). Il est, en outre, grevé des charges d'amortissement des biens de capital du secteur et des impôts indirects. Le solde de ce compte constitue, soit le boni, soit le mali d'exploitation des secteurs respectifs.

Le compte de profits et pertes ou compte de répartition, enregistre les revenus que les secteurs retirent de leur participation à la production, les recettes et les dépenses de transfert entre les secteurs, ainsi que l'épargne (positive ou négative) réalisée par les secteurs respectifs. Il est alimenté, d'une part, par le boni éventuel du compte d'exploitation du secteur, d'autre part, par les transferts de revenus provenant d'autres secteurs, tels les subsides économiques dont bénéficient les entreprises, les impôts perçus par l'Etat, les prestations de la sécurité sociale octroyées aux particuliers. Il est grevé, d'un autre côté, par le

Tableau I

SCHEMA D'UN SYSTÈME SIMPLIFIE DE COMPTABILITÉ NATIONALE

(Comptes consolidés)

ENTREPRISES (PUBLIQUES)

Compte d'exploitation

Charges	Revenus
Salaires et traitements. Contr. patr. à la Sécurité sociale. Intérêts s/capitaux. Impôts indirects. Amortissements. Boni d'exploitation.	Vente de biens et de services (nets). Variations de stocks.

Compte de profits & pertes

Charges	Revenus
Impôts directs. Bénéfices distribués (nets). Epargne.	Boni d'exploitation. Subsides économiques.

Compte d'épargne & d'investissement

Charges	Revenus
Nouveaux investissements. Gros entretien et renouvellement. Variations de stocks.	Epargne. Provision d'amortissement. Emprunts (nets).

ETAT

Opérations courantes

Charges	Revenus
Salaires et traitements. Contr. patr. à la Sécurité sociale. Biens et services acquis des tiers. Amortissement des biens de capital. Charge fictive afférante au revenu imputé des biens d'investissement de l'Etat.	Revenu de la propriété. Redevances. Ventes au compte de répartition.

Compte de répartition

Charges	Revenus
Achats du compte des opérations courantes. Pensions de guerre. Prestations de la Sécurité sociale. Subsides économiques et sociaux. Intérêt de la dette publique. Epargne.	Impôts indirects. Impôts directs. Contr. à la Sécurité sociale des *a.* patrons *b.* salariés Dons de l'étranger (à des fins de consomm.). Revenus financiers. Revenu imputé des biens d'investissement de l'Etat.

Compte d'épargne & d'investissement

Charges	Revenus
Nouveaux investissements. Gros entretien et renouvellement. Investissements dans les entreprises publiques.	Epargne. Provision d'amortissement. Emprunts (nets). Dons de l'étranger (à des fins d'investissement).

Tableau I (suite)

SCHEMA D'UN SYSTÈME SIMPLIFIE DE COMPTABILITÉ NATIONALE

(Comptes consolidés)

PARTICULIERS		RESTE DU MONDE	
Charges — **Opérations courantes** — **Revenus**			
Redevances.			
Charges — **Compte de répartition** — **Revenus**			
Impôts directs. Achats de biens et de services de consommation.	Salaires et traitements. Prestations de la Sécurité sociale. Pensions de guerre. Subsides sociaux. Revenus financiers.	**Débit** — **Balance des paiements** — **Crédit**	
		Dons de l'étranger (nets).	
Compte d'épargne & d'investissement			
Charges — **Revenus**			
Acquisition de fonds publics (nets).			

mali éventuel du compte d'exploitation ainsi que par les payements de transfert au profit d'autres secteurs, tels les bénéfices distribués par les entreprises, les subsides économiques et sociaux octroyés par l'Etat et les impôts directs payés par les entreprises et les particuliers. En ce qui concerne l'Etat, ce compte met en relief l'action de celui-ci en tant qu'organe de redistribution d'une partie du revenue national. D'où son nom: compte de répartition. Le solde de ce compte indique l'épargne (positive ou négative) réalisée par les secteurs respectifs.

Enfin, le compte d'épargne et d'investissement ou compte des opérations de capital, enregistre les opérations de chacun des secteurs qui influencent la valeur et la structure de leur patrimoine. Figurent en recettes, les provisions d'amortissement, l'épargne et les emprunts (nets), c'est-à-dire les emprunts déduction faite des prêts et des remboursements d'emprunts antérieurs, etc. . . ., et en dépenses, les investissements nouveaux, le gros entretien et le renouvellement, etc. . . .

Autre détail important: la comptabilité nationale est tenue en partie double, c'est-à-dire que chaque opération économique (ou flux) fait l'objet d'une double imputation: au crédit d'un compte X et en même temps au débit d'un compte Y.

C'est ainsi que le montant annuel des traitements payés par l'Etat à ses agents, est inscrit au débit du compte des opérations courantes du secteur „Etat", et au crédit du compte de répartion du secteur des „particuliers". Du même, les dépenses d'investissement de l'Etat, figurent au débit du compte d'épargne et d'investissement du secteur „Etat", et au crédit du compte d'exploitation du secteur „entreprises". D'autre part, les charges d'amortissement des biens d'investissement de l'Etat, sont portées au débit du compte des opérations courantes de l'Etat, et au crédit du compte d'épargne et d'investissement de ce même secteur.

Les comptes figurant au Tableau I, s'inspirent des travaux les plus récents de Richard Stone [3]), le grand spécialiste anglais de la comptabilité nationale. Ils ne sont cependant présentés que d'une manière tout-à-fait schématique, dans le but de donner seulement une idée générale de la présentation des comptes de la nation. En réalité ces comptes sont évidemment beaucoup plus complexes.

Afin de mieux fixer les idées, les comptes du secteur „Etat" et du secteur „entreprises", renseignent toutefois les principaux flux ayant trait à l'activité du secteur public. C'est ainsi que sont inscrits du côté des dépenses du compte des opérations courantes de l'Etat, des postes tels: salaires et traitement, biens et services acquis des tiers,

[3]) Functions and criteria of a system of social accounting, First Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Cambridge 27 Août - 3 Septembre 1949, pp. 1 à 74, Cambridge, 1951.

amortissement des biens de capital, charge fictive afferante au revenu imputé des biens d'investissement de l'Etat [4]), et du côté des recettes de ce compte, les postes: revenu de la propriété, redevances et ventes au compte de répartition.

De même figurent au compte de répartition de l'Etat, du côté des dépenses: les pensions de guerre, les prestations de la sécurité sociale, les subsides économiques et sociaux, l'intérêt de la dette publique [5]) et l'epargne publique; et du côté des recettes: les impôts directs et indirects, les contributions à la sécurité sociale, les revenus financiers de l'Etat provenant de ses investissements dans les entreprises publiques, etc. . . .

Enfin, sont inscrits au compte d'épargne et d'investissement de l'Etat, du côté des dépenses, des postes tels: l'acquisition de nouveaux biens investissement, le gros entretien, les renouvellements, ainsi que les investissements de l'Etat dans les entreprises publiques; et du côté des recettes: la provision d'amortissement et l'épargne publique virées respectivement du compte des opérations courantes et du compte de répartition, les dons de l'étranger (aide Marshall) et les emprunts (nets).

On trouvera d'autre part dans les trois comptes du secteur „entreprises" [6]), les principaux flux se rapportant aux à l'activité des entreprises publiques. Ces comptes ont la même présentation et signification que le compte d'exploitation, le compte de profits et pertes et le compte des opérations de capital d'une entreprise individuelle, à cette différence près qu'ils sont consolidés, c'est-à-dire qu'ils négligent de tenir compte des opérations ayant lieu entre les entreprises elles-mêmes.

Quant aux comptes des particuliers et du reste du monde du Tableau I, ils ne mentionnent que les postes constituant la contre-

---

[4]) Le produit des emprunts publics est affecté en partie à des dépenses d'investissement et en partie à des dépenses de consommation. On pourrait, par conséquent, porter à charge du compte des opérations courantes de l'Etat, les dépenses d'intérêt se rapportant à des emprunts ayant été consacrés à des investissements, et à charge du compte de répartition de l'Etat les dépenses d'intérêt sur les emprunts de consommation. La ventilation de la dette publique en dette productive et improductive se heurte cependant à des difficultés pratiques quasi insurmontables. Il est dès lors préférable de porter, d'une part, au débit du compte des opérations courantes de l'Etat la charge fictive afférante au revenu imputé des biens d'investissement de l'Etat et au crédit du compte de répartition de l'Etat ce revenu imputé, et, d'autre part, au débit du compte de répartition de l'Etat la totalité de l'intérêt de la dette publique. Cette distinction entre dette publique productive et improductive n'est, par contre, pas indispensable dans la comptabilité budgétaire proprement dite. Il suffit d'y classer les dépenses d'intérêt sur la dette publique sous une rubrique spéciale, située entre les dépenses de consommation et les dépenses de transfert, pour bien montrer leur caractère mixte.

[5]) Voir renvoi no. 4.

[6]) Voir renvoi no. 2.

partie de ceux figurant dans les comptes de l'Etat et des entreprises (publiques). Ce sont donc des comptes tout à fait incomplets, renseignés dans le simple but de mieux faire saisir le mécanisme de la comptabilité nationale.

Il ne faut pas être un grand spécialiste en droit budgétaire pour entrevoir immédiatement le fossé considérable qui sépare nos budgets et nos comptes traditionnels, de la comptabilité nationale, et pour saisir l'importance des modifications qu'il faudrait apporter à la présentation des budgets et des comptes de l'Etat, pour que l'on puisse sans trop de difficultés puiser dans la comptabilité publique actuelle les renseignements nécessaires à l'établissement du compte „Etat" et du compte „entreprises publiques".

Ce qui différencie fondamentalement les budgets et les comptes de l'Etat des comptes des secteurs „Etat" et „entreprises" (publiques) de la comptabilité nationale, c'est que ces derniers regroupent et présentent l'ensemble des recettes et des dépenses publiques suivant des critères économiques, tandis que les premiers publient ces mêmes données dans un ordre et sous des appellations qui répondent trop souvent à des préoccupations purement administratives.

III - *Les lacunes dans la presentation actuelle des budgets et des comptes.*

Ce sont ces divergences dans la présentation des recettes et des dépenses publiques selon qu'elles figurent dans les documents budgétaires ou dans la comptabilité nationale, qui seront examinées maintenant.

1° - Il y a d'abord le fait bien connu que les documents budgétaires ne distinguent pas d'une manière satisfaisante les dépenses d'investissement des dépenses courantes. Et je ne songe pas seulement, en disant cela, à cette pratique qui consiste à inscrire, par exemple, au budget extraordinaire des dépenses telles que les indemnités de vie chère ou les allocations de chômage, en vue de présenter le budget ordinaire en équilibre. Le mal est bien plus profond que cela. Il y a au budget ordinaire d'innombrables crédits qui se rapportent soit partiellement, soit totalement, à des dépenses d'investissement et, inversement, au budget extraordinaire des crédits peu importants en nombre, mais d'un import très élevé, qui ont manifestement trait à des dépenses d'exploitation de l'Etat.

Les dépenses militaires méritent à cet égard une mention toute particulière. Elles figurent, par exemple en 1951, à concurrence de 5.468 millions au budget extraordinaire. Sans insister sur des postes tels que l'article 457 de l'extraordinaire, ayant pour libellé „Participation de la Belgique aux dépenses résultant du fonctionnement des organismes américains établis en Angleterre pour la mise en oeuvre du Traité d'aide militaire", on peut se demander d'une manière

générale si les charges relatives à la défense nationale, sauf celles ayant trait à la construction de casernes, d'ateliers et de routes militaires, peuvent légitimement figurer au budget des dépenses extraordinaires. Les théoriciens de la comptabilité nationale défendent généralement le point de vue contraire, étant donné qu'il s'agit en l'occurrence de dépenses qu'il est prudent d'amortir immédiatement et qui ne peuvent dès lors être financées par l'emprunt. Aux Pays-Bas, soit dit en passant, la plupart des dépenses militaires inscrites en Belgique à l'extraordinaire, sont portées à l'ordinaire.

2° - Il y a en deuxième lieu la circonstance que la comptabilité publique néglige d'enregistrer les charges d'amortissement des biens d'investissement de l'Etat. On a souvent rétorqué que cette omission ne portait pas à conséquence, puisque le budget ordinaire prenait à son compte les charges d'amortissement de la dette publique et que grosso modo l'un compensait l'autre. Cette réponse ne serait, à mon avis, fondée, qu'à une double condition: il faudrait pour cela que le produit des emprunts publics ait été affecté exclusivement à des dépenses d'investissement, et qu'il y ait correspondance entre la durée de remboursement de nos grands emprunts et la longévité moyenne des biens d'investissement de l'Etat. Or, comme rien n'est moins certain, je suis obligé de rejeter l'hypothèse de l'équivalence entre l'amortissement industriel des biens de l'Etat et l'amortissement financier de sa dette. Les crédits du budget néerlandais, dans lequel figurent, à l'ordinaire les charges, non de l'amortissement financier, mais de l'amortissement industriel, confirment d'ailleurs le bien-fondé de cette opinion.

Ce qu'il importerait donc de faire, c'est de calculer le montant de l'amortissement des biens de capital de l'Etat. Ce montant devrait être porté, en dépenses, au budget ordinaire, en lieu et place de l'amortissement financier, et en recettes, au budget extraordinaire ou de capital de l'Etat. Et c'est évidemment l'extraordinaire qui prendrait entièrement à sa charge les dépenses résultant de l'amortissement financier de la dette publique.

Mais ici on se heurte malheureusement à un nouvel écueil: pour calculer l'amortissement des biens d'investissement de l'Etat, il faudrait disposer de données suffisamment précises au sujet de leur valeur, de leur longévité, etc.... Or, en l'absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat, ces renseignements sont inconnus. Les seules données dont on dispose dans ce domaine, sont celles qui figurent dans les Inventaires des biens de l'Etat, établis pour les années 1932, 1935, 1936 et 1947. Ces inventaires, vu l'absence d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat, sont cependant sujets à caution, ainsi que l'ont souligné expressément les auteurs mêmes des rapports accompagnant les documents en question.

3° - Il y a une troisième difficulté qui fait obstacle à l'établissement aisé du compte „Etat" dans la comptabilité nationale. Cette difficulté provient, d'une part, de la divergence entre les notions de l'Etat dans la comptabilité nationale et dans la comptabilité publique et, d'autre part, de l'imbroglio qui existe dans le secteur parastatal.

a - L'Etat, dans la comptabilité publique, c'est le pouvoir central à l'exclusion des pouvoirs subordonnés; l'Etat dans la comptabilité nationale, par contre, englobe aussi bien l'autorité centrale que les provinces et les communes. L'inconvénient de cette divergence ne serait pas bien grand si les budgets provinciaux et communaux étaient présentés dans la même forme que le budget de l'Etat. Hélas, il n'en est rien. Et l'énumération des lacunes dans la présentation et la publication des documents budgétaires des pouvoirs subordonnées suffirait, à elle seule, pour faire tout un exposé.

b - D'un autre côté nos budgets couvrent aussi bien les recettes et les dépenses des services d'autorité, que celles de certaines entreprises d'Etat, à caractère industriel, commercial ou financier, comme la Poste et l'Office des chèques postaux, la Ligne de paquebots Ostende-Douvres et le Moniteur belge. Ces exploitations, dans la comptabilité nationale, font par contre partie du secteur des entreprises. Ceci ne serait, encore une fois, qu'un inconvénient mineur, si les recettes et les dépenses des entreprises d'Etat apparaissaient d'une manière distincte dans les documents budgétaires. Dans ce cas, il suffirait de les extraire purement et simplement des comptes de l'Etat et de les intégrer dans ceux du secteur „entreprises". Force m'est de déchanter une fois de plus. En effet, certaines de ces dépenses, en nombre nullement négligeable, sont confondues avec celles des services purement administratifs de l'Etat, sans qu'il soit possible d'opérer la discrimination nécessaire, à moins de disposer de documents extra-budgétaires. Or, ces derniers font souvent défaut.

4° - Il importe, enfin, d'effleurer le problème des parastataux, ce terme couvrant à la fois les organismes parastaux de l'Etat et ceux des provinces et des communes. En vertu des principes de la comptabilité nationale, dans la mesure où les organismes en question sont investis de fonctions purement administratives, comme les oeuvres et les parastataux de la sécurité sociale, il y a lieu de les englober dans le secteur „Etat", peu importe leur statut juridique particulier. Si ces organismes poursuivent, par contre, une activité commerciale, industrielle ou financière, ils sont rangés d'office dans le secteur des entreprises.

En l'absence, ne fût-ce que d'une liste officielle des parastataux et

surtout, de données comptables suffisamment claires et uniformes sur leur gestion, l'intégration des opérations de ces organismes, soit dans le compte „Etat", soit dans le compte „entreprises" de la comptabilité nationale, se heurte à des difficultés que l'on peut s'imaginer facilement.

IV - *La forme des budgets et des comptes de l'Etat axés sur la comptabilité nationale.*

Après ces considérations sur la comptabilité nationale, ainsi que sur les difficultés que l'on rencontre lorsqu'on désire se servir de la comptabilité publique pour établir les comptes „Etat" et „Entreprises publiques", il convient maintenant de fournir quelques précisions au sujet de la forme que devraient revêtir les budgets et les comptes de l'Etat, afin de répondre aux exigences de la comptabilité nationale.

Ce fut le grand économiste anglais, J. R. Hicks, professeur à l'Université d'Oxford, qui a eu le mérite d'avoir, parmi les tout premiers, formulé des suggestions précises dans ce domaine en 1948, dans un petit opuscule intitulé „The problem of budgetary reform". D'autres auteurs, et notamment Bray et Stone [7]) ont depuis lors abordé le même problème.

Enfin, en 1951, le Département des Affaires Economiques des Nations Unies a, à son tour, édité une brochure fort intéressante à ce sujet, ayant pour titre: „Budgetary Structure and Classification of Government Accounts". Il importe de signaler, par ailleurs, que le problème du budget axé sur la comptabilité nationale a d'ores et déjà dépassé le stade des discussions théoriques. Le budget suédois, par exemple, répondait bien avant la dernière guerre, à maints égards, aux exigences de la comptabilité nationale. Quant au budget néerlandais, sa présentation a été remaniée depuis la libération, afin qu'il puisse précisément s'imbriquer sans difficulté dans les comptes de la nation. Ou peut même affirmer que nos voisins du Nord ont réussi ce tour de force de publier, à l'heure actuelle, des documents budgétaires qui comptent parmi les plus progressistes du monde.

Le projet de plan budgétaire de l'Etat axé sur la comptabilité nationale, figurant aux Tableaux II, III, IV et V, s'inspire des travaux de Hicks et de l'O.N.U., ainsi que des réalisations hollandaises. Il n'a donc nullement la prétention d'être original et ne constitue à mes yeux qu'une simple base de discussion.

Il est inutile de commenter en détail les tableaux en question. Des explications trop poussées m'obligeraient d'aborder des questions, par

---

[7]) F. S. Bray and R. Stone: The presentation of the Central Government Accounts, Cambridge, 1948.

trop techniques, qui ne pourraient intéresser que les spécialistes. Ce qu'il importe de saisir seulement, pour la compréhension de la suite de cet exposé, ce sont les grandes lignes de ce plan budgétaire de l'Etat axé sur la comptabilité nationale.

Le plan en question comprend cinq documents:

1 - *Un schéma général du projet de plan budgétaire de l'Etat axé sur la comptabilité nationale* (Tableau II). Ce tableau présente d'une manière schématique les quatre documents fondamentaux du plan budgétaire, à savoir: le budget consolidé des services administratifs de l'Etat, le budget consolidé des entreprises d'Etat et des autres entreprises publiques nationales, la préfiguration du compte général du budget et la préfiguration du compte de la Trésorerie;

2 - *Un budget consolidé* [8]) *des services administratifs de l'Etat,* ayant trait aux opérations des services de l'Etat, abstraction faite des entreprises d'Etat, mais y compris les parastataux nationaux à caractère administratif (Tableau III);

3 - *Un budget consolidé* [9]) *des entreprises d'Etat et des autres entreprises publiques nationales* (Tableau IV).

4 - *Une préfiguration du compte général du budget de l'Etat et des entreprises publiques* (Tableau V). Ce dernier document, appelé „Overall Budget Account" par Hicks, reprend sous une forme synthétique les données des deux documents précédents. Il constitue en quelque sorte la préfiguration du compte global de la gestion de l'Etat, ce dernier terme étant dans ce cas synonyme de „puissance publique".

5 - *Une préfiguration du compte de la Trésorerie,* montrant comment le budget sera financé (Tableau VI).

Lorsqu'on examine d'un peu plus près le budget consolidé des services administratifs de l'Etat (Tableau III), on constate que celui-ci comprend en réalité deux documents: un *budget des opérations courantes* et un *budget des opérations de capital.*

---

[8]) Le mot „consolidé" utilisé ici, n'a évidemment pas le sens qu'attachent à ce terme les Anglais. Il signifie que le budget ne reflète que les opérations de l'Etat avec les autres secteurs et qu'il néglige, par contre, les opérations qui ont lieu au sein du secteur „Etat" lui-même, c'est-à-dire celles qui constituent à la fois une recette et une dépense pour des services faisant partie intégrante du secteur en question. Ne figurent donc pas au budget, par exemple, les subventions du Ministère de la Santé Publique à l'Oeuvre nationale de l'enfance.

[9]) Même remarque que ci-dessus. Sont donc négligées, par exemple, les prestations de la Poste aux autres entreprises publiques.

Le budget des opérations courantes distingue, du côté des dépenses: les charges de consommation, l'intérêt de la dette publique [10]), les transferts de revenus, c'est-à-dire les interventions de l'Etat qui augmentent le revenu des particuliers et des entreprises, les transfert de capitaux, c'est-à-dire les interventions de l'Etat affectées par les particuliers et les entreprises à des opérations de capital.

Du côté des recettes de ce même budget, figurent les recettes d'exploitation ordinaires, celles de la sécurité sociale, les impôts sur le revenu d'une part, sur le capital d'autre part, les recettes financières et les dons de l'étranger.

La rubrique „recettes financières" a une importance particulière. Elle constitue, en effet, la contrepartie des charges financières (Intérêts sur avances ou prêts, profits distribués à l'Etat ou aux actionnaires) qui grèvent le compte de profits et pertes du budget des entreprises d'Etat et des autres entreprises publiques. Grâce à cette rubrique, le budget des services administratifs de l'Etat est relié à

Tableau II

SCHEMA DU PLAN BUDGETAIRE DE L'ETAT AXE SUR LA COMPTABILITÉ NATIONALE

A - BUDGET CONSOLIDÉ DES SERVICES ADMINISTRATIFS DE L'ETAT. *Budget des opérations courantes.* (débit) | (crédit) *Budget des opérat. de capital.* (débit) | (crédit)	B - BUDGET CONSOLIDÉ DES ENTREPRISES D'ETAT ET DES AUTRES ENTREPRISES PUBLIQUES NATIONALES *Préfig. du cpte d'exploitation.* (débit) | (crédit) *Préfig. du cpte de profits et pertes.* (débit) | (crédit) *Préfig. du cpte des opérat. de capital.* (débit) | (crédit)
C - PRÉFIGURATION DU COMPTE GÉNÉRAL DU BUDGET DE L'ETAT ET DES ENTREPRISES PUBLIQUES. *Préfig. du cpte des opérat. cour.* (débit) | (crédit) *Préfig. du cpte des opérat. de capital.* (débit) | (crédit)	D - PRÉFIGURATION DU COMPTE DE LA TRÉSORERIE. (débit) | (crédit)

[10]) Voir renvoi no. 4.

BUDGET CONSOLIDE DES SERVICES ADMINISTRATIFS DE L'ETAT

A - BUDGET DES OPÉRATIONS COURANTES (OU D'EXPLOITATION).

I. *Dépenses de consommation.* 1. Salaires et traitements (y compris pensions d'ancienneté). 2. Contrib. patron. de l'Etat à la Sécurité sociale. 3. Biens et services acquis des tiers. 4. Amortissement des biens de capital.	I. *Recettes d'exploitation ordinaires.* 1. Revenu de la propriété. 2. Redevances (minerval, divers).
II. *Interêt de la dette publique.*	II. *Recettes de la Sécurité sociale.* 1. Contribution des salairés. 2. Contribution patronale (y compris Etat).
III. *Dépenses de transfert de revenus.* 1. Aux particuliers (pensions de guerre, prestations de la Sécurité sociale, allocations et secours divers). 2. Aux entreprises (subsides économiques). 3. Aux pouv. subordon. et aux pays étrangers.	III. *Impôts sur le revenu.* 1. Impôts directs. 2. Impôts indirects.
IV. *Dépenses de transfert de capitaux.* 1. Aux particuliers (dommages de guerre, primes à la construction, etc.). 2. Aux entreprises (dommages de guerre, interventions diverses à fonds perdu). 3. Aux pouv. subordon. et aux pays étrangers.	IV. *Impôts sur le capital.* 1. Des particuliers (y compris droit de succession). 2. Des entreprises.
V. *Boni du budget des opérations courantes.*	V. *Recettes financières* (découlant de la participation de l'Etat dans des entreprises publiques ou privées). 1. Intérêts. 2. Profits.
	VI. *Dons de l'étranger* (à des fins de consommation).
	VII. *Mali du budget des opérations courantes.*

B - BUDGET DES OPÉRATIONS DE CAPITAL.

I. *Mali du budget des opérations courantes.*	I. *Boni du budget des opérations courantes.*
II. *Acquisition de biens de capital.* 1. Nouveaux investissements. 2. Travaux de gros entretien et renouvellements.	II. *Provision d'amortissement.*
III. *Mutations de capitaux.* 1. Avances ou prêts. *a.* aux entreprises publiques; *b.* aux pouvoirs subord. et à l'étranger. 2. Participations dans entreprises publiques.	III. *Revente de biens de capital.*
IV. *Excédent des recettes de capital sur les dépenses de capital.*	IV. *Mutations de capitaux.* 1. Remboursement à l'Etat d'avances ou de prêts *a.* par entreprises publiques; *b.* par pouv. subord. et l'étranger. 2. Cession par l'Etat de ses participations financières dans entreprises publiques.
	V. *Dons de l'étranger (à des fins d'investissement).*
	VI. *Excédent des dépenses de capital sur les recettes de capital.*

Tableau IV

BUDGET CONSOLIDE DES ENTREPRISES D'ETAT
ET DES AUTRES ENTREPRISES PUBLIQUES NATIONALES

A - *Préfiguration du compte d'exploitation.*

1. Salaires et traitements.	1. Vente de biens et de services.
2. Contribution patronale à la Sécurité sociale.	2. Variations de stocks.
3. Biens et services acquis des tiers.	
4. Provision d'amortissement et autres provisions.	
5. Boni d'exploitation.	3. Mali d'exploitation.

B - *Préfiguration du compte de Profits et Pertes.*

1. Mali d'exploitation.	1. Boni d'exploitation.
2. Intérêts s/avances ou prêts.	2. Revenus financiers.
3. Profits distribués à l'Etat ou à des actionnaires.	3. Subsides économiques.
4. Profits restant à la disposition des entreprises publiques.	4. Perte nette.

C - *Préfiguration du compte des opérations de capital.*

1. Perte nette.	1. Profits restant à la disposition des entreprises publiques.
2. Acquisition de biens de capital.	2. Provisions d'amort. et autres provisions.
a. nouveaux investissements.	3. Vente de biens de capital.
b. gros entretien et renouvellements.	4. Cession de parts de participations.
3. Participations.	5. Excédent des dépenses de capital sur les recettes de capital.
4. Variations de stocks.	
5. Excédent des recettes de capital sur les dépenses de capital.	

celui des entreprises publiques, ce qui permet au premier d'être alimenté par les bénéfices des entreprises publiques ou, lorsque ces bénéfices sont négatifs, de couvrir par un subside le mali des entreprises publiques.

Le solde de ce compte, représente soit le boni, soit le mali du budget des opérations courantes de l'Etat, à l'exclusion de celles des entreprises publiques. Le boni éventuel représente l'épargne publique, le mali éventuel, le montant à concurrence duquel les dépenses courantes de l'Etat doivent être financées par l'emprunt, c'est-à-dire par l'épargne des autres secteurs.

Au budget des opérations de capital des services administratifs de l'Etat, figurent du côté des dépenses: le mali éventuel du budget des opérations courantes de l'Etat, les acquisitions de biens de capital

Tableau V

PREFIGURATION DU COMPTE GENERAL DU BUDGET DE L'ETAT ET DES ENTREPRISES PUBLIQUES NATIONALES

(Overall Budget Account)

A - *Préfiguration du compte des opérations courantes.*

1. Mali du budget consolidé des opérations courantes des services administratifs de l'Etat.	1. Boni du budget consolidé des opérations courantes des services administrifs de l'Etat.
2. Perte nette des entreprises d'Etat et des autres entreprises publiques.	2. Profits restant à la disposition des entreprises publiques.
3. Solde bénéficiaire général.	3. Solde déficitaire général.

B - *Préfiguration du compte des opérations de capital.*

1. Solde déficitaire général.	1. Solde bénéficiaire général.
2. Acquisition de biens de capital.	2. Amortissements et provisions.
3. Prêts et avances aux pouv. subord. et à l'étranger.	3. Remboursement de prêts et d'avances par les pouv. subord. et l'étranger.
4. Excédent des recettes de capital sur les dépenses de capital.	4. Excédent des dépenses de capital sur les recettes de capital.

Tableau VI

PREFIGURATION DU COMPTE DE LA TRESORERIE

1. Encaisse au début de l'année.	1. Total des dépenses au cours de l'année.
2. Total des recettes au cours de l'année.	2. Pertes sur opérations monétaires.
3. Subsides de l'étranger.	3. Amortissement dette publique. *a.* intérieure. *b.* extérieure.
4. Gains sur opérations monétaires.	4. Remboursement de fonds de tiers.
5. Recettes provenant d'emprunts. *a.* intérieurs. *b.* extérieurs.	5. Divers.
6. Fonds de tiers à la disposition de l'Etat.	6. Encaisse à la fin de l'année.
7. Divers.	

et les mutations de capitaux, c'est-à-dire les avances et prêts consentis par le Trésor, ainsi que les participations financières de l'Etat dans les entreprises publiques.

Du côté des recettes on trouve: le boni éventuel du budget des opérations courantes de l'Etat, la provision d'amortissement virée du budget des opérations courantes, le produit des ventes de biens de capital, les recettes ayant pour origine des mutations de capitaux, c'est-à-dire le remboursement d'avances ou de prêts consentis antérieurement par l'Etat, ainsi que la cession par celui-ci de ses participations financières.

Quant au solde du budget des opérations de capital de l'Etat, il représente soit l'excédent des dépenses de capital sur les recettes de capital à couvrir par l'emprunt, soit l'excédent des recettes de capital sur les dépenses de capital.

Telles sont les caractéristiques essentielles du budget consolidé des services administratifs de l'Etat. Grâce à ce document, on peut se faire une idée d'ensemble sur le rôle que joue l'Etat, d'une part, en tant que gérant des services publics nationaux à caractère administratif (dépenses de consommation et recettes d'exploitation), d'autre part, comme redistributeur d'une fraction du revenu national (dépenses et recettes de transfert, y compris les impôts).

La part respective des recettes de l'autorité centrale, consacrées à des dépenses de consommation et de transfert (Budget des opérations courantes), ou à des dépenses d'investissement (Budget des opérations de capital), est également clairement mise en relief par le budget en question. Enfin, la différence entre la rubrique Acquisition de biens de capital et les rubriques Provision d'amortissement et Ventes de biens de capital, est équivalente à l'accroissement (ou la réduction) du patrimoine de l'Etat. La grandeur en question doit se retrouver dans l'Inventaire des biens de l'Etat ce qui permet un recoupement des plus précieux entre les chiffres de ce dernier document et ceux du compte des opérations de capital de l'Etat.

Jetons maintenant un coup d'oeil sur le budget consolidé des entreprises d'Etat et des autres entreprises publiques (Tableau IV), avec sa préfiguration du compte d'exploitation, du compte de profits et pertes et du compte des opérations de capital. Les comptes de ce budget se présentent comme les comptes de même nom de la comptabilité commenciale et ont la même signification que ces derniers. Ils ne nécessitent, par conséquent, aucune explication particulière.

Quant à la préfiguration du compte général du budget de l'Etat et des entreprises publiques ou Overall Budget Account, reproduit au Tableau V, elle reprend, ainsi que je l'ai déjà dit, sous une forme synthétique, les données des deux autres documents fondamentaux. Grâce à cet Overall Budget Account, on peut se faire une idée générale sur la gestion de l'ensemble des services publics administratifs, sociaux et économiques, placés sous l'autorité ou la tutelle du pouvoir central. C'est dire tout l'intérêt que présente ce document, à une épo-

que où les renseignements relatifs aux services publics sont disséminés dans d'innombrables publications officielles éparses et hétérogènes.

Enfin, la préfiguration du compte de la Trésorerie (Tableau VI) contient les prévisions relatives aux opérations de financement de l'ensemble des dépenses publiques qui viendront à échéance du 1er janvier au 31 décembre de l'année considérée, peu importe que ces dépenses découlent de l'exécution du budget de la dite année ou d'exercices antérieurs. Ce compte indique, notamment, à concurrence de quel montant l'Etat compte couvrir ses dépenses à l'aide de ressources ordinaires ou par l'emprunt. C'est donc un document susceptible de retenir tout spécialement l'attention du Ministre des Finances et de tous ceux qui s'intéressent aux perspectives du marché des capitaux.

En résumé, le plan budgétaire de l'Etat axé sur la comptabilité nationale, dont il vient d'être question, tend à présenter l'ensemble des opérations économiques de l'autorité centrale sous une forme qui met clairement en évidence l'action de l'Etat en tant que gérant des services publics administratifs d'une part, des entreprises publiques d'autre part, la part des ressources publiques affectées respectivement à des dépenses de consommation, à des dépenses de transfert en faveur des entreprises ou des particuliers, ou encore à des dépenses d'investissement dans le secteur public, enfin l'incidence des besoins financiers de l'Etat sur le marché des capitaux.

Point n'est besoin d'insister longuement sur l'effet heureux qu'une pareille présentation des documents budgétaires aurait sur les travaux parlementaires. Car, si l'on a souvent critique le niveau insuffisant des débats qui entourent le vote des budgets, on ne s'est par contre pas assez demandé si cet état de choses n'était pas partiellement imputable au fait que les documents en question noient les grands problèmes qui se posent sous un fatras de chiffres présentés d'une manière inadéquate.

V - *Enumeration des reformes qui s'imposent.*

Il me reste enfin à parler des mesures concrètes qu'il importerait de prendre pour que la comptabilité budgétaire belge, à l'instar de celle des Pays-Bas, puisse s'intégrer aisément dans la comptabilité nationale. Ces mesures, contrairement à ce qu'on pourrait croire à première réflexion, ne seraient pas très révolutionnaires, et surtout, ne bousculeraient que légèrement les usages parlementaires. Car, le schéma de budget axé sur la comptabilité nationale que j'ai suggéré, n'a somme toute que la valeur d'un simple plan budgétaire général.

Rien n'empêche donc que les différents documents budgétaires continuent, comme dans le passé, à tenir compte de la répartition des attributions ministérielles, et que l'on présente donc au Parlement

autant de budgets qu'il y a de ministres responsables. Ce qui importe seulement, c'est d'une part, que la forme de chacun de ces budgets s'inspire du plan budgétaire général et que, d'autre part, l'on insère dans l'exposé général du budget, des tableaux récapitulatifs, synthétisant l'ensemble des opérations budgétaires. Il n'y aurait donc que les tableaux récapitulatifs qui auraient une présentation conforme au plan budgétaire général de l'Etat axé sur la comptabilité nationale. La confection de ces documents, soit dit en passant, serait évidemment du ressort du Ministère des Finances.

1 - La première mesure à prendre consisterait à dresser un schéma général de budget axé sur la comptabilité nationale. Il s'agit, en l'occurrence, d'une tâche très délicate quand on songe que même dans les pays où la comptabilité nationale est établie par les autorités officielles, les spécialistes sont loin d'être d'accord sur toutes les questions qui se posent. Que dire alors chez nous où, à part certains travaux fragmentaires, on n'en est encore nulle part.

Et pourtant les problèmes de la comptabilité nationale et du budget axé sur les comptes de la nation, exigeraient, pour être résolus d'une manière vraiment satisfaisante, une entente non seulement à l'échelon national, mais même sur le plan international. Comme on l'a souligné au début de cet exposé, c'est en effet, sur ces documents que les grands organismes supernationaux s'appuyent, pour prendre leurs décisions dans le domaine économique et financier. Pour éviter à cet égard de sérieux mécomptes, il est évidemment indispensable que les comptabilités nationales et les budgets des différents pays soient comparables entre eux, c'est-à-dire qu'ils soient établis suivant un plan comptable commun et qu'ils couvrent les mêmes matières.

En attendant, qu'on veuille bien se mettre d'accord à ce sujet à Lake Success ou Strasbourg, l'on pourrait essayer d'arriver à une entente sur le plan Benelux. Des contacts existent déjà à l'heure actuelle entre les fonctionnaires intéressés à ce problème et, pour autant que je sache, aucun obstacle insurmontable n'est à redouter en la matière.

2 - Il conviendrait, en deuxième lieu, de revoir un par un, les quelques 2.000 postes de nos budgets, afin de réaliser, d'une part, une discrimination plus nette entre les dépenses de consommation et les dépenses d'investissement, et d'autre part, un regroupement des différents crédits suivant le schéma général de budget axé sur la comptabilité nationale. Ce travail long et fastidieux a, soit dit en passant, déjà été accompli par les membres belges de la Commission chargée de l'étude comparative des budgets belge et néerlandais, fonctionnant dans le cadre de la convention douanière neerlando-belgo-luxembourgoise.

3 - La troisième innovation à introduire a trait au calcul du

montant de l'amortissement industriel des biens de capital de l'Etat, et ce pour des raisons qui ont déjà été exposées. Cela pose le problème de l'introduction d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat. L'opportunité d'une pareille réforme a été proclamée depuis longtemps par les spécialistes des questions financières et comptables, ainsi que par les auteurs des rapports successifs de la Commission chargée de l'établissement de l'inventaire des biens de l'Etat. Grâce aux travaux de la dite Commission, le terrain est heureusement déblayé aussi dans ce domaine.

4 - Un autre obstacle à surmonter est celui provenant du fait que les crédits des entreprises d'Etat, tels le Moniteur belge, la Poste et la Ligne Ostende-Douvres, sont confondus avec les crédits des services purement administratifs de l'autorité centrale. Or, on sait que les spécialistes de la comptabilité nationale sont d'accord pour ne pas étendre la notion de l'Etat aux exploitations dont il vient d'être question, lesquelles sont classées par eux dans le secteur des entreprises. J'ai déjà fait allusion aux difficultés qui en résultent. Pour y remédier on devrait, me semble-t-il, publier le budget des entreprises d'Etat en annexe au budget du Département dont elles relèvent, et conférer à ces budgets — grosso modo — la même présentation qu'aux comptes de prévisions de la Régie des télégraphes et téléphones, par exemple, sous réserve, bien entendu, d'un alignement adéquat de ces budgets sur le nouveau plan budgétaire général.

Cette formule n'aurait, soit dit en passant, rien de bien original, puisqu'elle a déjà été appliquée de 1926 à 1932, à toutes les grandes exploitations relevant du Ministère des chemins de fer, marine, postes, télégraphes, téléphones et aéronautique de l'époque. Et c'est d'ailleurs ainsi que l'on procède à l'heure actuelle aux Pays-Bas, dans le cadre de la Bedrijvenwet du 21 juillet 1928.

5 - Il y a, en cinquième lieu, la question des parastataux. Etant donné qu un quart environ des ressources de l'Etat sont consommées, ou transitent tout au moins, par les organismes parastataux, on saisira immédiatement combien l'enregistrement correct de leurs opérations dans la comptabilité nationale revêt de l'importance. Hélas, si les documents budgétaires et comptables de l'Etat se prêtent déjà assez mal à cet usage, la situation n'est guère plus réjouissante lorsqu'on se penche sur ceux des organismes d'intérêt public.

Mais, pourrait-on se demander, le projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public, ne va-t-il pas mettre de l'ordre dans ce domaine? Tout ce que je puis dire à ce sujet, en attendant le dépôt du projet, c'est que, pour ce qui a trait aux administrations personnalisées et à un certain nombre d'établissements publics, le Gouvernement sera problablement armé en vue d'obtenir des documents budgétaires et des comptes appropriés. En ce qui concerne,

par contre, les autres établissements publics et les organismes d'économie mixte, je n'oserais pas me prononcer d'une manière aussi catégorique. Mais même si la future loi devait laisser à désirer sur ce point, il faut espérer que grâce à un sentiment de discipline librement acceptée, les grandes entreprises d'économie mixte consentiront à combler d'elles-mêmes les lacunes éventuelles auxquelles il vient d'être fait allusion [11]).

6 - Il me reste, enfin, à évoquer le problème des budgets des pouvoirs subordonnés, qui ont toujours été traités en parents pauvres par les finances publiques. Il n'existe dans ce domaine, à part quelques travaux fragmentaires de l'Institut national de statistique, pas de renseignements synthétiques. Et même ces travaux sont pour ainsi dire inutilisables pour la comptabilité nationale, en raison du fait que les dépenses des communes, au lieu d'être classées par leur nature, le sont en fonction de leur destination.

D'un autre côté, nonobstant l'existence d'un arrêté du Régent du 18 juin 1947 relatif à la gestion financière des régies communales, qui prévoit expresséement que les budgets des régies doivent être „séparés du budget des services généraux de la commune", les budgets communaux confondent d'une manière fort malencontreuse les recettes et les dépenses des régies avec celles des services purement administratifs. Bref, il y a là une situation qui devrait être redressée au plus tôt, et ce même indépendamment de toute préoccupation relative au calcul du revenu national.

VI - *Conclusions.*

En résumé, l'établissement d'un budget axé sur la comptabilité nationale est subordonné aux réformes suivantes:

1 - La mise au point d'un plan budgétaire général axé sur la comptabilité nationale.

2. Une ventilation systématique des crédits budgétaires, suivant qu'ils se rapportent à des opérations courantes ou de capital et une revison générale du libellé des crédits budgétaires en fonction du plan budgétaire général;

3 - La tenue d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat et la mise à charge du budget ordinaire, non pas du montant de l'amortissement financier de la dette publique, mais de celui de l'amortissement industriel des biens d'investissement de l'Etat;

---

11) Le projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public a été déposé depuis lors sur le bureau de la Chambre des représentants (Voir Doc. Chambre no. 317 du 25.3.1952) et est actuellement en discussion. On trouvera un exposé détaillé au sujet de ce projet dans la Revue de l'Institut international des Sciences administratives, 1952, no. 2, pp. 384 à 412, sous le titre „Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique".

4 - L'octroi de l'autonomie budgétaire et comptable aux entreprises d'Etat, telles la Poste, la Ligne Ostende-Douvres et le Moniteur Belge;

5 - L'introduction d'un régime budgétaire et comptable approprié pour les organismes parastataux, sur base de la future loi relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;

6 - Une réforme dans la présentation des budgets provinciaux et communaux, analogue à celle des budgets du pouvoir central, ainsi que la mise en vigueur effective de l'arrêté du Régent du 18 juin 1947, relatif à la gestion financière des régies communales.

Lorsqu'on veut bien réfléchir à ce train de réformes, on est frappé par le fait qu'il ne comporte somme toute aucun élément qui ne se justifie pas pour des raisons intrinsèques, dictées par le bon sens, et que ces réformes s'imposent alors même qu'on aurait nullement en vue de se servir des budgets comme élément constitutif de la comptabilité nationale.

En d'autres mots, préconiser un budget axé sur la comptabilité nationale, ce n'est rien d'autre que de suggérer une réforme de la présentation des budgets en fonction d'un certain nombre de principes universellement appliqués en comptabilité privée. Le mérite de la comptabilité nationale dans tout ceci, c'est de nous avoir permis de mieux saisir que dans le passé l'étendue des lacunes que présentent les budgets actuels et d'avoir, en même temps, tracé les grandes lignes de la réforme qui s'impose.

Je me rends parfaitement compte que pour arriver au but les obstacles à surmonter sont nombreux, et que la réforme suggérée ne pourra être menée à bonne fin sans bousculer certaines habitudes vieilles de plus d'un siècle.

Mais, ainsi que l'a si justement souligné M. le Ministre Max-Léo Gerard, à la Ve session de l'Institut international de finances publiques, „il faut introduire courageusement dans le vaste monde de la „comptabilité publique des idées neuves, pour tâcher de rendre „accessibles au grand public ces notions, pour les rendre accessibles „également, dans les pays démocratiques, aux membres du Parle„ment".

HOW AND WHY THE BELGIAN BUDGET SHOULD BE BASED ON A SYSTEM OF NATIONAL ACCOUNTS

SUMMARY

This paper summarises the previous study entitled „How and why the Belgian budget should be based on a system of national accounts".

I - *The role of the budget in the national economy.*

The budget, formely merely a method of estimating and authorising government revenue and expenditure, established without any connection with the private sector, is now organically related — through the system of national accounts — to the country's general economy. The budget thus assumes a new significance.

II - *National accounts and the government.*

In this paragraph the author outlines the system of national accounts and describes the part played by the government in this system.

The national economy is divided into sectors: enterprises, the government, households and the rest of the world. For each sector of the economy there is an operating or trading account, a profit and loss or appropriation account, and a savings and investment or capital account with the exception of the "rest of the world", for which there is only one account, the balance of payments with other countries (see Table I).

The government sector is confined to the government administrative and social services, whereas public services of a commercial, industrial or financial character, come under the heading "enterprises". On the other hand, the government sector also includes the administrative and social services of subordonate authorities (provincial and local).

The fundamental difference between the budgets and accounts of the government and the accounts of the "government" and "enterprises (public)" sectors of the national accounts, is the fact that the latter regroup and present all public revenue and expenditure according to economic criteria, while the former give the same data in an order and under heads which correspond all too often to purely administrative preoccupations.

III - *Defects in the presentation of budgets and accounts.*

The establishment of a "government" account in the national accounting system gives rise to certain difficulties:

i - Budget statements do not make sufficient distinction between investment expenditure and current expenditure.

ii - Public accounting fails to record depreciation charges for the capital assets of the government.

iii - The concept of the government in national accounting differs from the generally accepted political and administrative concept (se paragraph II above). Thus budgets include receipts and expenditure relating to services which, under a system of national accounting, are classified under the heading "entreprises", etc.

iv - In the absence of sufficiently clear and uniform accounting data on the management of public corporations — or even an official list of such bodies — the integration of the operations of these bodies either under the "government" account or under that of "enterprises" in the national accounting system gives rise to extremely difficult problems.

IV - *Structure of government budgets and accounts based on national accounting.*

The author describes in detail the structure required if government budgets and accounts are to meet the needs of national accounting. He outlines a plan under which the government budget would be based on a system of national accounting (See Tables II, III, IV & V). The plan is derived mainly from the work of J. R. Hicks, F. S. Bray and R. Stone but owes something to the suggestions made by the Department of Economic Affairs of the United Nations and to experiences undergone in Holland and Sweden.

The plan for a government budget based on national accounts consist of:

i - A general outline of a government budget based on national accounting practice (Table II). This table shows the four basic statements required under the budget plan referred to.

ii - A consolidated budget of the gouvernment administrative services (Table III) dealing with he operation of government services, excluding government enterprises but including public corporations of an administrative character. This budget has two parts: a budget of current transactions and a budget of capital transactions.

The budget of current transactions includes under expenditure: consumption costs, interest on public debt, transfers of revenue and capital; and under receipts: ordinary trading receipts, social security receipts, direct and indirect taxes, capital taxes, financial receipts and gifts from other countries. The surplus, if any, represents public savings, while the deficit, if any, represents the amount required in the form of loans (the savings of other sectors) to finance the current expenditure of the State.

The budget of capital transactions of the government administrative services shows, under expenditure: the deficit, if any, of the budget of current transactions, the acquisition of capital assets, expenditures resulting from capital mutations, i.e. advances and loans made by the Treasury, as well as the acquisition of government holdings in public undertakings; and under receipts: the surpluse if any, of the current transactions of the government, depreciation allowances transferred from the budget of current transactions, the product of the sale of capital assets, receipts resulting from capital mutations, i.e. the repayment of advances and loans made by the government as well as sales of securities detained by the government. The balance corresponds either to the amount by which capital expenditure exceeds receipts and must be covered by loans, or to the amount by which capital receipts exceed expenditure.

These two budgets give a general indication of the role played by the State on the management of public administrative services and in the redistribution of part of the national income. They also give a clear picture of the amount of government receipts devoted to expenditure on consumption and transfers and the amount devoted to investment. Lastly, the difference between the items "Acquisition of capital assets" and "Depreciation allowances" and the item "Sale of capital assets" gives the increase (or decrease) in the assets of the government which should also appear in the Inventory of government property.

iii - A consolidated budget of government enterprises and other public enterprises (Table IV), including forecasts of the trading account, the profit and loss account and the capital transactions account. The accounts of this budget followed the lines of similar accounts used in commercial accounting practice and serve the same purpose.

iv - A forecast of the general account of the budget of the government and public enterprises (Table V). This account which Hicks calls the "Overall Budget Account", synthesises the figures given in the two previous documents. It is in a way the forecast of government management as a whole, government being here synonymous with "public authority".

v - A forecast of the Treasury account (Table VI), showing how the budget is to be financed. This account indicates in particular the amount of government expenditure to be met out of ordinary revenue or by borrowing.

To sum up, the budgetary plan of the government based on national accounting practice presents a general view of the economic transactions of the central authority in a form which shows clearly:

a - the action taken by the government as manager of the public administrative services on the one hand and public enterprises on the other;

b - the amount of public resources devoted respectively to consumption, transfer expenditure or investment in the public sector; and

c - the effect of the financial needs of the government on the capital market.

V - *The reforms required.*

In this paragraph, the author enumerates the measures required if Belgian budgetary accounting is to be rapidly brought into line with national accounting practice. These measures are as follows:

i - Preparation of a general scheme for a budget based on national accounting. An attempt should be made to reach international agreement in this field, beginning with an agreement between the Benelux countries.

ii - Review of present budget items, in order to distinguish more clearly between consumption and investment expenditure, and regrouping of the various appropriations according to the general scheme referred to in (1) above.

iii - Calculation of industrial depreciation for the capital assets of the government. Industrial depreciation, instead of redemption of the national debt, would be a charge on the government's budget of current transactions.

iv - Publication of the budget of government enterprises as an annex to the department responsible for them.

v - Passing of a bill relating to the budget and to the accounts and control of public corporations. A draft on this topic is actually discussed in Parliament.

vi - Reform — on similar lines — of the budgets of subordinate authorities (provincial and local).

L'IMPÔT ITALIEN SUR LE REVENU GLOBAL ET SA SENSIBILITE CONJONCTURELLE

COSTANZA COSTANTINO
Assistante auprès l'Institut des Finances de l'Université Turin (Italie)

1° - *Les recherches sur la sensibilité fiscale.*

Les nombreuses études étrangères [1]) sur la sensibilité des impôts et la conviction de la nécessité d'une telle recherche, aujourd'hui que les liaisons entre budget et économie sont bien plus serrées que dans le passé, nous ont induit à tenter de combler, en suivant le chemin tracé en 1932 par Ernesto D'Albergo, [2]) une lacune existant pour notre pays.

Avec le passage de l'Etat absolu à l'Etat moderne, le nombre des besoins publics augmente, mais cependant, il y a neutralité de l'Etat vis à vis de l'économie; ce fait a trouvé son expression caractéristique dans la pensée de J.B. Say „le meilleur des plans financiers est de dépenser peu" et „le meilleur de tous les impôts est celui qui est le dernier en importance".

Le budget est, à cette époque, assez modique et — en outre —

---

1) Fritz Neumark, Konjunktur und Steuern, Veröffentlichungen der Frankfurter Gesellschaft für Konjunkturforschung, Kurt Schoeder, Verlag, Bonn, 1930; Henry Laufenburger, Fluctuations économiques et rendements fiscaux, Revue d'économie politique, 1934. Kaldor, Public finance and the trade Cycle, Five lectures, Summer term, At times to be arranged, London, School of Economics and political science, 1939; Alain Barrère, Les variations du rendement des impôts en periodes de prospérité de crise et de dépression, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1939; Angelos Angelopoulos, Finances publiques et conjoncture, Revue de science et de legislation financières, Juillet/Décembre 1939; Jean Marchal, Rendements fiscaux et conjoncture, Librairie de Médicis, Paris, 1942; Maurice Masoin, Théorie économique des finances publiques, Baude, Paris, Bruxelles, 1946; Michelson et Masoin, Les finances publiques et l'évolution cyclique, Recueil Sirey, Paris, 1948.

2) Ernesto D'Albergo, Reddito e imposte, Rivista internazionale di scienze sociali, luglio 1932. Id. id., Della sensibilità delle imposte in rapporto alle fluttuazioni economiche, La riforma sociale 1934, fasc. settembre/ottobre. Id. id., Sulla neutralizzazione delle sensibilità congiunturale delle imposte, Rivista internazionale di scienze sociali, luglio 1935.

les dépenses sont stables; l'Etat et son budget sont dans la conjoncture; mais de cette conjoncture ils ne subissent presque pas d'influence; et sur cette conjoncture, ils n'agissent pas.

La situation se renverse quand l'état fondé sur le liberalisme classique se transforme, lentement ou brusquement, en état fondé sur le liberalisme social: on parle, alors, de *l'Etat providence*. Du jour où les budgets augmentent, tout change. Si un budget modique pouvait s'établir dans une région stable de la vie économique et multiplier les liens avec les secteurs calmes et briser ceux qui l'unissaient avec les secteurs agités cela ne pourrait plus se faire avec un budget volumineux. Il a pour son existance des racines profondes dans toutes les branches de l'économie; il doit tirer d'elles-mêmes sa source et il est — par conséquent — sous l'influence du déroulement de la conjoncture. D'un autre côté on ne peut pas supprimer la cause qui est à l'origine de ces liens, car elle a gagné désormais la vie économique toute entière. De nouveaux frais sociaux obligent l'Etat à dépenser; on parle de plus en plus d'une finance anti-conjoncturelle, pour se taire de toutes les immenses nécessitées qui jaillissent d'une politique économique dirigiste.

Ces liens étant admis, il est impossible de parler de budget neutre, car de l'orientation donnée au budget de l'Etat, du volume et de la nature des dépenses engagées, des modalités d'imposition, de l'équilibre où du déséquilibre admis entre recettes et dépenses, résulte une influence sur la conjoncture, qui est sûrement importante, et qui peut être prépondérante, quand ces nouvelles tâches financières se rapportent à de grands secteurs de l'économie du pays.

D'où découle la conséquence que les recherches sur la sensibilité fiscale sont essentielles, car l'adoption, l'abandon, où la modification d'un impôt où d'un autre peut jouer un rôle très important sur les conditions économiques et sociales du pays et augmenter le danger qu'on s'efforçait de réduire où en stimuler la naissance. D'un autre côté des recherches générales avec des conclusions générales ne suffisent pas, car les grandes différences entre le niveau de la vie, la distribution des facteurs de production, les conditions géographiques et le rapport numérique de différentes classis sociales, rendent inégale la sensibilité des impôts tout en étant assis sur le même objet.

Toutes ces considérations nous ont poussé à faire un examen complet et détaillé de la sensibilité des impôts directs et indirects de notre système tributaire [3]). Dans cette article nous exposerons le résultat de notre étude sur la senbilité conjoncturelle de „l'imposta complementare sul reddito", impôt sur le revenu global.

[3]) V. notre ouvrage sur *„Imposte e congiuntura"*, G; Giappichelli, Torino, 1951, qui vient de paraître.

Avant de nous livrer à cette investigation, il faut définir les causes générales de la sensibilité fiscale aux fluctuations économiques[4]).

La sensibilité des impôts à la conjoncture dépend de la rapidité et de l'ampleur de leur réactions. Ces deux aspects de leur sensibilité sont en théorie séparés mais en réalité ils tendent à se confondre — excepté les perturbations dues aux modifications législatives du taux de l'impôt, des procédés d'évaluation et de liquidation. Cela est facile à comprendre, car, la sensibilité inégale de différentes matières imposables prend ça source dans la résistance opposée par

---

[4]) A' l'égard de la signification des mots „sensibilité" et „conjoncture", la plupart des économistes ont accueilli cette solution. „Sensibilité" est un mot qui indique généralement la susceptibilité des impôts de varier de rendement selon les circonstances qu'en synthèse nous avons nommé „conjoncture". Neumark, op. cit. pag 17, avant tous, parle de sensibilité, Empfindlichkeit, dans le sens d'interdépance entre le rendement des impôts et la conjoncture et il en aperçoit deux aspects: 1° „élasticité passive" qui indique les effets des variations de la conjoncture sur le rendement des impôts; 2° „élasticité active" c'est à dire les variations de la conjoncture en conséquence des variations du rendement des impôts.

J. Marchal, dans son étude sur la sensibilité des impôts français et anglais, E. D. Albergo pour l'Italie et M. Masoin pour la Belgique emploient le mot „sensibilité" dans le sens d'élasticité passive. Nous aussi suivons le même critérium.

A' l'égard du mot „conjoncture", nous affirmons qu'on veut dire „fluctuations économiques", „une théorie des mouvements économiques et de leurs rapports déterminés par des lois" selon la définition de *Wagemann* (*Introduction à la théorie du mouvement des affaires,* Felix Alcan, Paris, 1932, pag. 5). Ce n'est pas le type de fluctuation à longue période, secular trends, cycle court ou saisonnier que nous intéresse mais — au contraire — leur ampleur et leur durée qui montrent bien mieux les réactions de chaque impôt.

Pour le calcul de l'indice de la conjoncture nous avons pensé à un indice composé, calculé en combinant par le procédé de la moyenne arithmétique les indices simples, disponibles et plus significatifs des fluctuations de la vie économique italienne. Malheureusement, des difficultés d'ordre technique nous ont empêché d'employer un grand nombre d'indices simples; ceci étant, nous avons dû nous borner à la moyenne de trois indices simples suivants:

a - Indice des prix de gros, de 1919 à 1943, réduit par nous sur la base 1928 = 100 (Compendio Statistico Italiano — 1945 pag. 155).

b - Indice de la production industrielle italienne de 1922 à 1941, réduit par nous sur la base 1928 = 100 (Compendio Statistico Italiano 1928 — e 1942).

c - Indice du movement et produit du trafic par le chemin de fer de l'État. Base 1928 = 100 (Période disponible 1919-20 — 1939-40. Annuario Statistico Italiano, 1941 — pag. 130). (V. dans notre ouvrage — Imposte e congiuntura, pag. 243 — le criterium suivi pour le calcul de cet indice).

Étant donné, toutefois, que sur chaque impôt, chacun de ces trois phénomènes essentiels de la vie économique, peut avoir eu une influence spéciale, nous avons pensé — en vue des conclusions finales — comparer chaque impôt non seulement avec l'indice de conjoncture, mais aussi avec les trois indices simples choisis pour le calcul de l'indice de conjoncture.

J. Marchal — Op. cit. — emploie, pour la France, un indice calculé en combinant, par le procédé de la moyenne arithmétique, l'indice général des prix de gros, l'indice du volume de la production industrielle et l'indice du nombre de wagons chargés; pour la Grande-Bretagne et l'Allemagne il a combiné de la même manière l'indice des prix de gros et l'indice de la production industrielle. Mr. Marchal, toutefois, compare seulement la courbe de la matière imposable avec la courbe de la conjoncture.

chacune d'elles à l'évolution générale de la conjoncture. Les deux aspects de la sensibilité des impôts, pourront donc, être examinés ensemble.

Mais, la rapidité et l'ampleur des réactions des impôts dépendent à leur tour de la matière imposable et de la technique fiscale.

a - La *matière imposable* retenue par le législateur comme base d'imposition peut être sensible ou insensible aux fluctuations cycliques. (Il est évident qu'une base stable fournira un rendement stable et une base sensible un rendement sensible).

Naturellement, la sensibilité intrinsèque de la matière imposable peut, pour l'intervention autoritaire de l'Etat, être affectée dans une façon où dans l'autre.

La sensibilité intrinsèque se combine avec la sensibilité extrinsèque pour donner la ligne caractéristique de la sensibilité de la matière imposable pour chaque pays, quand on pense que les différentes conditions géographiques, sociales et politiques générales composent déjà la sensibilité intrinsèque de la matière imposable du pays à l'étude duquel on s'est livrée.

b - Entre la matière imposable et le rendement, s'intercale la *technique fiscale,* c'est-à-dire l'ensemble des procédés par lesquels l'administration mesure la quantité de matière imposable, établit sur cette matière un impôt et procède au recouvrement de cet impôt. Cette technique peut être neutre ou active, car elle peut se borner à transmettre au rendement les mouvements de la matière imposable, ou bien modifier ces mouvements dans le sens d'une aggravation ou d'une atténuation.

La logique et l'observation montrent que les procédés d'évaluation par signes extérieurs sont une technique très souple permettant au législateur de stabiliser artificiellement une matière sensible par nature. Au contraire, l'évaluation controlée tend à solidariser la matière imposable légale à la conjoncture.

Les procédés de liquidation et de recouvrement peuvent aussi être neutres ou actifs.

La quotité, par exemple, n'exerce aucune influence, ni amplificatrice, ni réductrice tandis que le procédé de la répartition représente un effort du législateur pour dominer le rendement; la progressivité rend, au contraire, le rendement sensible, non seulement aux variations du volume de la matière imposable, mais également aux variations de sa contexture et elle sera un facteur d'aggravation de la sensibilité.

On pourrait encore dire bien d'autres choses sur la personnalité et la réalité, sur le recouvrement immédiat et différé, mais nous passons, car il s'agirait de répéter les détails de la théorie de la sensibilité fiscale que nous avons seulement voulu rappeler dans ses lignes générales pour la plus rapide compréhension des observations que

nous sommes en train de faire sur la sensibilité de l'impôt italien sur le revenu global.

La période de temps considérée dans notre examen va de 1921 à 1942. Le manque de données pour les années suivantes et surtout les déformations que ces mêmes données ont supporté pendant la guerre nous ont conseillé de limiter nos recherches; cependant la période considérée est tellement riche de fluctuations cycliques, que l'étude sur la sensibilité de notre système fiscale, dans cette période, est fort intéressante.

2° - *L'impôt italien sur le revenu global. (Imposta complementare sul reddito).*

A - *Sa législation.*

L'Italie avant et pendant la première guerre mondiale n'avait point d'impôt progressif, personnel sur le revenu.

Il était impossible de penser combler une si grave lacune dans une période économique troublée et on a dû attendre le retour des conditions économiques normales.

„L'imposta complementare sul reddito" a été crée en Italie par le R.D. 30 décembre 1923, n. 3062, une des nombreuses lois de la Réforme fiscale et à partir du 1er janvier 1925.

Il s'agit d'un impôt synthétique, progressif sur le revenu qui frappe toutes les personnes physiques résidentes dans l'Etat en cumulant les revenus de la femme avec ceux du mari. Le citoyen et l'étranger résidents dans l'Etat doivent l'impôt sur l'ensemble de leurs revenus produits dans l'état, auxquels on doit ajouter les revenus éventuellement produits à l'étranger et dont on a joui en Italie.

La matière imposable comprend tous les revenus atteints par les impôts réels et les revenus qui échappent à leur taxation, comme les rentes sur l'Etat et les revenus éxonerés. L'administration tient compte, au moment de la liquidation, de la situation de fortune et des charges de famille du contribuable. Le minimum d'imposition est de 3.000 lires [5]).

Le taux de l'impôt est progressif de 1 % jusqu'au 10 %, pour les revenus de plus de 1.000.000 de lires, selon une progression continue. Il s'agit donc d'un impôt totalisateur et de superposition, car le revenu imposable est constitué par tout ce qui excède 3.000 lires, minimum

---

[5]) D'après la loi du 11 janvier 1951, n. 25, Réforme fiscale, on a porté le minimum d'imposition (abattement à la base) à 240000 lires et on a ramené le taux d'imposition plus élevé, de 75 à 50 %; à partir de 1940, le taux avait été successivement modifié.

plus elevé du minimum 2.000 lires établi pour la „Ricchezza Mobile", notre impôt cédulaire sur le revenu.

D'après le R.D.L. 17 septembre 1932, n. 1261 on a ajouté, au procédé d'évaluation par déclaration controlée, l'évaluation par signes extérieurs, lorsqu'on remarque un contraste criant entre le niveau de la vie du contribuable et son revenu global déclaré [6]).

Enfin, d'après la lois 25 juin 1940, n. 800 on a créé un additionnel de guerre avec majoration du taux de 45 % à 100 %.

A' l'étranger on a:

en Grande-Bretagne, depuis l'année financière 1928-29 la *Sur-Tax,* qui fait figure d'impôt de superposition, synthétique, et qui frappe tout ce qui dans le „total income from all sources" excède 2.000 livres;

en France, *l'impôt général sur le revenu* créé par la loi du 15 juillet 1914, qui est un impôt de superposition et atteint tous les revenus supérieurs à 10.000 francs. Le taux de l'impôt est progressif et comporte des aménagements familiaux;

en Allemagne, *l'Einkommensteuer,* créé par la loi du 1891, était un impôt synthétique qui frappait tous les revenus supérieurs à 900 marcs.

B - *Sa sensibilité au point de vue logique.*

Le revenu global du contribuable dans l'économie moderne peut être composé par: le revenu du capital immobilier ou mobilier (ou les deux ensemble), le revenu de l'entreprise, le revenu des professions libérales et le revenu du travail, qui affecte la forme des traitements publics ou des salaires.

Des recherches auxquelles nous nous sommes livrés jusqu'ici [6a]), il ressort que:

a - le revenu du capital immobilier est presque insensible à la conjoncture;

b - le revenu du capital mobilier quoiqu'il soit plus sensible que le revenu immobilier, est toujours peu sensible;

c - le revenu de l'entreprise est très sensible;

d - le revenu des professions libérales montre une sensibilité discrète, quoique il résiste beaucoup en période de conjoncture descendante;

e - le revenu du travail — surtout le salaire y suit moyennement, mais avec retard le cycle, et présente en cas de baisse — notamment de baisse de courte durée — une forte résistance.

Naturellement, ces revenus se combinent en proportions variables dans la formation du revenu global de chaque contribuable. De

---

[6]) Par la loi 11 janvier 1951, n. 25, l'évaluation par signes extérieurs a été supprimée.

[6a]) V. notre ouvrage „Imposte e congiuntura" Parte I°, de pag. 39 à pag. 93.

l'étude approfondie à laquelle Degli Espinosa s'est livrée pour l'Italie [7]) il ressort, pour la période considérée:

1 - que les revenus du travail représentent, dans notre pays à peu près 58 % des revenus globaux. En France et en Allemagne ils représentent un peu plus que la moitié; en Grande-Bretagne, un peu moins [8]);

2 - que les revenus du capital constituent environ le 21 %; pourcentage plus bas qu'en Angleterre et à peu près égal à ceux de France et d'Allemagne. (De ces 21 %, néanmoins, un peu plus de 7 % est revenu immobilier);

3 - que les revenus de l'entreprise forment, chez nous, le reste, c'est-à-dire 21 %; bien plus important en France et en Allemagne — un peu moins de 30 % — et plus élevé encore en Grande-Bretagne.

De tous ces faits se dégage, en première approximation, la conclusion que ce sera la sensibilité des revenus du travail et de l'entreprise à caractériser la sensibilité de la courbe du rendement de l'impôt sur le revenu global. La stabilité des revenus immobiliers sera plus que compensée par la mobilité des revenus de l'entreprise.

Ceci étant, on serait conduit, toutefois, à penser que le revenu global forme une masse dont la sensibilité doit être assez voisine, quoique plus marquée, de la sensibilité des revenus du travail, qui constituent 58 % du revenu d'ensemble.

Cette conclusion qui parait parfaitement logique, doit être modifiée pour tenir compte d'un facteur de réduction de l'influence de la sensibilité des revenus du travail. En effet, dans aucun pays, le revenu atteint par le fisc au moment de l'imposition globale n'est exactement égal à la somme des revenus atteints par lui au moyen des impôts cédulaires. Chez nous, dans la période considerée 1922—1942, tandis que le minimum d'imposition par la „Richezza Mobile" était de 2.000 lires, celui pour l'„Imposta Complementare" était de 3.000 lires.

Mais, la discordance entre le revenu global et la somme des revenus particuliers n'est pas une caractéristique spéciale de notre système fiscale, car elle existe aussi en France pour l'impôt général sur le revenu et elle est bien plus accentuée en Grande-Bretagne pour la Sur-Tax, qui est loin d'atteindre tous les revenus soumis à l'Income-Tax.

Dans une seconde approximation, se dégage donc la conclusion

---

[7]) (*Agostino Degli Espinosa,* Il reddito e la ricchezza degli italiani nel 1936-37, en „Economia", 1939, parte I°, mai 1939, pag. 407; parte II° juin, pag. 340; parte III° juillet, pag. 10; parte IV° août-septembre, pag. 103.

Quoique ces recherches se rapportent à deux années seulement nous pouvons bien les prendre comme point de départ pour les considérations suivantes, car elles se rapportent à des périodes assez normales de la vie économique italienne, entre la première et la deuxième guerre mondiale.

[8]) Jean Marchal, Op. cit., pag. 76.

qu'en diminuant le concours des revenus du travail dans la fixation du pourcentage de leur apport au revenu d'ensemble, l'influence de l'apport des revenus de l'entreprise ressort par conséquent augmentée celle des revenus du travail, qui tout d'abord apparaissait dominante, ressort diminuée.

La recherche purement logique nous conduit donc à penser que la sensibilité du revenu global sera accrue; nous pourrons tirer des conclusions plus exactes par l'analyse statistique.

C - *La sensibilité au point de vue statistique.*

Nous avons construit sur le graphique *a*) les deux courbes du rendement de l'impôt et de la conjoncture; sur le graphique *b*) les courbes du rendement de l'impôt, des prix de gros, du mouvement et produit du trafic et de la production industrielle [9]).

Nous avons pris les précautions suivantes:

1° - Nous avons séparé la courbe du rendement de l'impôt en trois périodes; en effet la matière imposable retenu dans les trois cas n'est pas la même, car jusqu'en 1934 l'évaluation est triennale, depuis 1934 jusqu'en 1936 elle est biennale et après 1936, annuelle.

Il y aura donc bien d'étudier séparément les trois périodes 1925-1934, 1934-1936 et 1936-1941 et en comparer ensuite les résultats. Cette comparaison nous permettra de voir si, et dans quelle mesure, le législateur peut stabiliser artificiellement une matière sensible par nature.

2° - Nous avons décalé d'un an vers la droite la courbe de la conjoncture et d'un demi an vers la gauche la courbe du rendement de l'impôt, pour tenir compte du fait que l'impôt est assis sur le revenu des années antérieures à l'imposition (trois, deux et puis une, en moyenne une et demie).

3° - Nous avons introduit deux coupures dans la courbe du rendement de l'impôt, coupures qui se placent entre 1932 et 1933 [10]) et 1939 et 1940 [11]) et correspondent à des modifications législatives importantes.

a - Période 1926-1934.

1 - *Lorsque la conjoncture est croissante* — 1926-1927 (la conjoncture marque une hausse prononcée; depuis 1923) le rendement de l'impôt hausse également; la conjoncture remonte de 1929 à 1930 (en réalité elle à été déjà décroissante en 1929, mais le mouvement

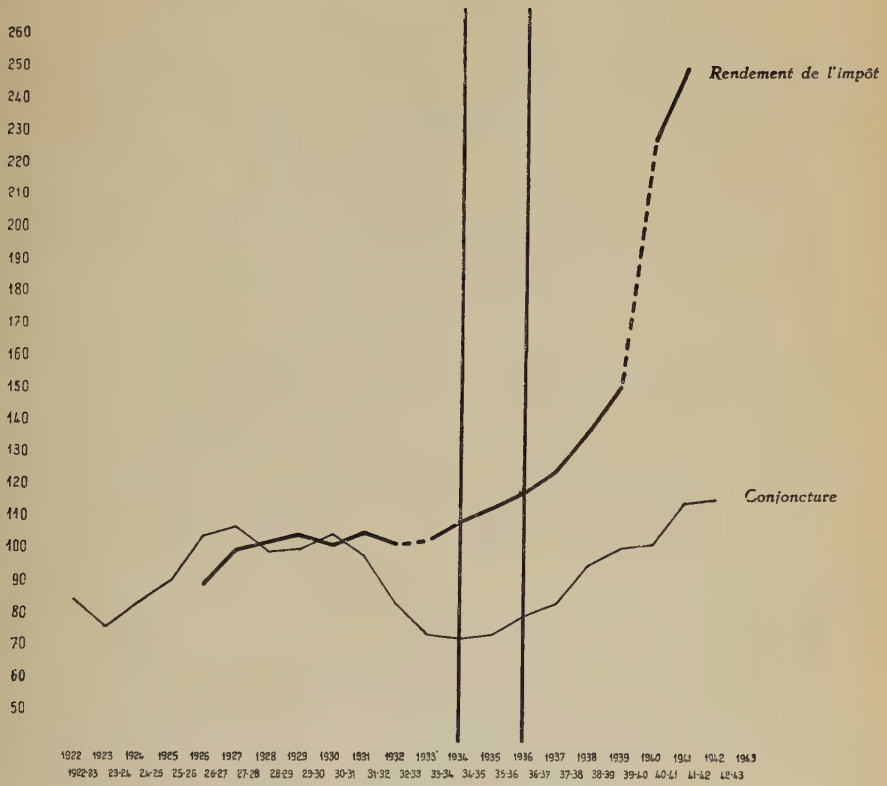
---

9) V. Annexe I°.

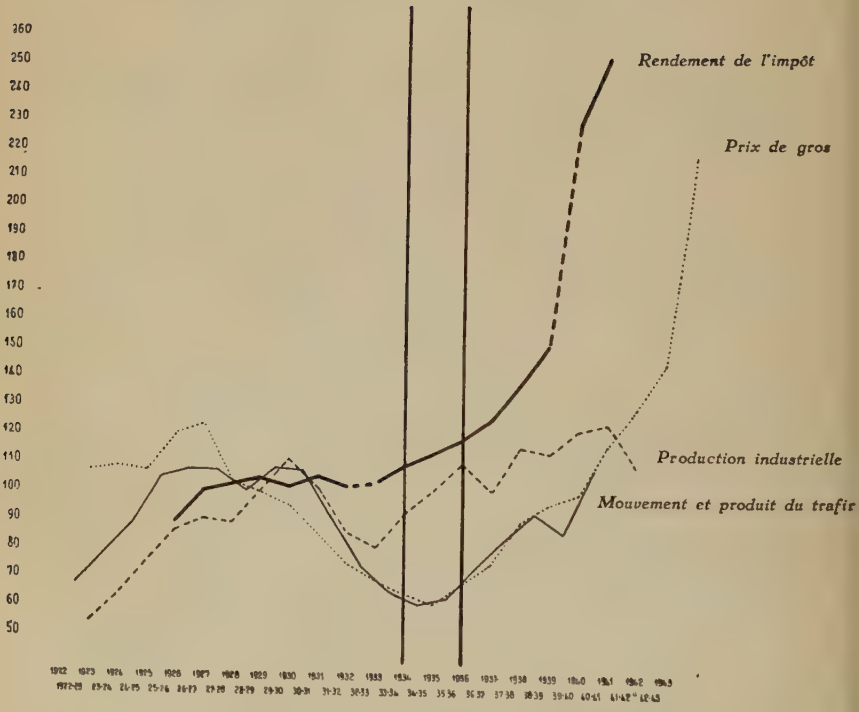
10) Le R.D.L. 17 settembre 1932, n. 1261 ajoute à l'évaluation par déclaration controlée, l'évaluation par signes extérieurs, chaque fois que la discordance entre le niveau de la vie du contribuable et son revenu global apparaît trop grande.

11) La lois 25-6-1940, n. 800 qui à créé un additionnel de guerre à l'impôt sur le revenu global, avec majoration de tous les taux de 45 % à 100 %.

a)


260
250
240
230
220
210
200
190
180
170
160
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
Rendement de l'impôt
Conjoncture
1922 1923 1924 1925 1926 1927 1928 1929 1930 1931 1932 1933 1934 1935 1936 1937 1938 1939 1940 1941 1942 1943
1922-23 23-24 24-25 25-26 26-27 27-28 28-29 29-30 30-31 31-32 32-33 33-34 34-35 35-36 36-37 37-38 38-39 39-40 40-41 41-42 42-43

b)


260
250
240
230
220
210
200
190
180
170
160
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
Rendement de l'impôt
Prix de gros
Production industrielle
Mouvement et produit du trafic

a été par nous décalé d'un an vers la droite) et la courbe de l'impôt se relève elle aussi, mais avec une demi-année de retard, à cause de l'évaluation biennale, que nous n'avons pas pu éliminer complètement.

2 - *Lorsque la conjoncture est décroissante* de 1927 à 1928, le rendement de l'impôt ne fléchit pas. On, peut expliquer cette discordance par trois faits:

1° - l'évolution triennalle qui masque, assez bien la trop courte baisse;

2° - dans la période considérée, la production industrielle a subi une hausse remarquable (graphique b) et, étant donné que les revenus de l'entreprise représentent à peu près 27-28 % des revenus globaux, il est bien naturel que le rendement de l'„imposta complementare" soit influencé par ces revenus- là;

3° - enfin, les revenus du travail qui constituent une portion notable du revenu global, à cause de leur résistance naturelle, n'ont pas encore baissé, car les prix de gros ont accusé un fléchissement seulement depuis l'année antérieure [12]).

Dans la période considérée apparaît clairement — comme nous l'avons éxactement prévu — une certaine stabilisation du rendement de l'impôt opérée par le législateur, avec l'évaluation existante basée sur plusieurs années.

Entre 1930 et 1934, la conjoncture marque une nouvelle baisse, le rendement de l'impôt baisse également, mais dans une proportion moindre, pour l'action exercée par la susdite stabilisation.

Malheureusement, la coupure entre 1932 et 1933 nous empêche de faire un examen complet et uniforme de la période, quoique la tendance au fléchissement du rendement soit évidente, fléchissement qui aurait été certainement accentué, si l'arrêté du septembre 1932 n'avait pas aporté un élargissement au procédé d'évaluation, (ajoutant à la déclaration contrôlée, l'évaluation synthétique par signes extérieurs) avec une consequente augmentation de la matière imposable. Les résultats de la disposition sont très clairs: le rendement de l'impôt montre une reprise depuis 1933, alors que la conjoncture est encore en baisse.

La stabilisation du rendement pour la periode 1931-32 apparaît assez claire, par le calcul du pourcentage de baisse des deux courbes: le rendement fléchit seulement de 3 %, alors que la conjoncture s'abaisse de 15 %.

b - Période 1934-1936.

Les deux courbes ont varié constamment dans le même sens; la

---

12) On pourra voir cela très clair dans notre ouvrage, graphique n. 6, sez. B, pag. 91.

plus courte période d'évaluation a donné à la matière imposable, et par conséquent, à l'impôt, une plus grande sensibilité.

c - Période 1936-1941.

Encore plus marquée est la corrélation positive des deux courbes maintenant que l'évaluation est annuelle. La coupure introduite entre 1939 et 1940 tient compte de la majoration du taux de l'impôt établi en 1940. Il paraît, toutefois, fort vraisemblable que quoiqu'il n'y ait eu aucune majoration, le rendement aurait également continué à monter, comme on peut bien voir par le „trend" de la courbe dans la période résiduelle 1940-41. Une telle hausse ne nous étonne pas, car en 1940 a été établie une contribution extraordinaire de 2 % sur les salaires qui échappent à la „Ricchezza Mobile" [13]) et aussi à partir du 1er janvier 1940 on a établi l'impôt ordinaire sur le capital, avec augmentation automatique de la matière qui forme le revenu global imposable. D'un autre côté, jusqu'en 1941 la production industrielle, le mouvement et le produit du trafic accusent une hausse décidée.

La méthode statistique des coefficients de corrélation, de Spearman et de dépendance [14]) traduit ces constatations.

Pour la période 1933-34 — 1940-41, la plus longue et la plus

---

[13]) Lois 25 giugno 1940, n. 870.

[14]) Les coefficients statistiques qui ont été utilisés sont: *le coefficient de corrélation ou indice de Bravais-Pearson:*

$$r = \frac{\sum_{1}^{n} x_s \, y_s}{\sqrt{\sum_{1}^{n} x_s^2 \sum_{1}^{n} y_s^2}}$$

où r désigne le coefficient de corrélation, x les écarts de chaque terme de la première série à la moyenne arithmétique de cette série et y les écarts de chaque terme de la deuxième série à la moyenne de celle-ci.

A fin d'éviter la critique qui peut dire que l'indice de Bravais s'ajuste exclusivement à des correlations lineaires, nous avons calculé aussi l'indice de Spearman et le coefficient de dépendance. Les recherches de Marchal pour la France et la Grande-Bretagne ont utilisé aussi les coefficients de corrélation et de dépendance; de cette façon la comparaison internationale est possible.

L'indice de Spearman est établi d'après la formule:

$$\rho = 1 - \frac{6 \, \Sigma \, d^2}{N \, (N^2 - 1)}$$

où Σ (d^2) désigne la somme des carreaux des diffèrences entre la place occupée par chaque phénomène dans une des deux séries, et la place que le même phénomène occupe dans l'autre série.

Cet indice permet d'essayer, lorsqu'on considère deux sujets, s'il existe covariation dans la manière avec laquelle les mêmes sujets se disposent dans l'un caractère et dans l'autre. Le susdit indice, quoiqu'il soit par les statistiques placé entre les mesures empiriques de la connection, est moins empirique que ce qu'il paraît et il est lié aux équations de régression et aux indices rationaux.

intéressante au point de vue conjoncturelle et presque uniforme pour le procédé d'évaluation, ces coefficients s'établissent comme suit:

Coefficient de corrélation : + 0,93
Indice de Spearman : + 1
Coefficient de dépendance: + 1

Ces indices confirment, non seulement, un très remarquable rapport linéaire positif, mais aussi l'existence d'une très forte sensibilité de l'impôt aux fluctuations cycliques courtes.

De toute étude logique et statistique, sur le „trend" du rendement de l'impôt italien sur le revenu global, nous pouvons tirer les conclusions suivantes:

1 - il s'agit d'un impôt assez sensible aux fluctuations de la conjoncture;

2 - sa sensibilité présente donc des caractères assez proches de ceux de l'impôt sur les revenus du travail; toutefois la sensibilité du premier est supérieure à celle second;

3 - sa sensibilité augmente au fur et à mesure que devient plus forte la proportion des revenus de l'entreprise dans la formation du revenu global;

4 - la sensibilité de cette matière imposable peut être discrètement, diminuée, lorsque le législateur emploie le procédé d'évaluation basé sur plusieurs années au lieu de l'évaluation annuelle; dans ce cas, alors, l'impôt est assis sur la moyenne de la période considérée et les variations de la matière imposable sont réduites d'intensité;

5 - la progressivité, qu'on rencontre toujours dans les impôts de ce type, est un facteur d'aggravation de la sensibilité du rendement. Il va sans dire que l'effet d'un tarif progressif est de rendre le rende-

---

(V. D. De Castro, Lezioni su alcuni argomenti di statistica economica, Torino, G. Giappichelli, 1949, pag. 85).

Enfin, *le coefficient de dépendance où indice de concordance pondéré* est établi d'après la formule:

$$I = \frac{C - D}{C + D}$$

où *I* représente le coefficient de dépendance, *C* la somme des produits des écarts de même sens et *D* la somme des produits des écarts de sens contraire des différents termes des deux séries, ces écarts étant calculés pour chaque terme par rapport au précédent.

Tous ces coefficients évoluent entre —*1*, situation dans laquelle les deux courbes varient constamment en sens inverse, et +*1*, situation où les deux courbes accusent un parallélisme rigoureux. L'indice de Bravais, qui trouve complète application quand on peut affirmer que les écarts des deux séries sont liés par un rapport linéaire, à raison du mode de calcul, est assez sensible à la concordance ou à la discordance des mouvements d'ensemble des courbes en comparaison, tandis que le coefficient de dépendance est sensible surtout à la concordance ou à la discordance des mouvements courts. (Marchal, Op. cit., pag. 227).

ment sensible, non seulement aux variations du volume de la matière imposable, mais également aux variations de sa contexture;

6 - il y a une remarquable concordance avec les caractéristiques de la sensibilité constatées pour les impôts des systèmes tributaires étrangers.

En effet, pour la France, Marchal a trouvé [15]) qu'il s'agit aussi d'un impôt assez sensible à la conjoncture; le coefficient de corrélation relatif à l'*„impôt général français sur le revenu"*, pour la période 1929-1938 est: + 0,67. Le coefficient de l'„imposta complementare" italien est, pour la période 1933-1941,: + 0,93.

Dans l'interprétation de ces indices il faut noter que tandis que l'impôt français a été assis, pendant toute la période 1929-1938, sur l'évaluation annuelle, l'impôt italien a eu une évaluation biennale jusqu'à 1935-36; c'est-à-dire notre impôt est bien plus sensible à la conjoncture que le français: la différence entre les deux indices est très significative.

Ajoutons encore que la plus forte sensibilité de l'impôt italien s'explique par le fait que tandis que le minimum d'imposition pour l'impôt général français sur le revenu est à peu près égal à celui de l'impôt français sur les traitements et salaires (revenus de plus de 10.000 frs. pour le premier et revenus de 10.000 pour le second), chez nous, au contraire, le minimum d'imposition pour la „Ricchezza Mobile" — était dans la période considérée — de 2.000 lires et pour la „complementare" de 3.000 lires; ceci étant, les revenus de l'entreprise, bien plus sensibles à la conjoncture des revenus du travail peuvent mieux influencer le revenu global.

Pour la Grande-Bretagne, Marchal [16]) et Benham [17]) — tirent des recherches auxquelles ils se sont livrés — des conclusions favorables à une grande sensibilité.

Le coefficient de corrélation relatif à la *Sur-Tax*, pour la periode 1928-29 — 1936-37, est: + 0,85; cette hauteur s'explique aisément par le fait que tandis que le Schedule E de l'Income-Tax (revenus de tous les emplois publics ou privés et les pensions) atteint les revenus supérieurs à 135 Lst., la Sur-Tax ne frappe que les revenus de plus de 2.000 livres. La sensibilité de la Sur-Tax est donc particulièrement due à l'influence des revenus de l'entreprise, qui suivent très bien le „trend" des affaires. L'indice de corrélation du Schedule D (revenus des professions et bénéfices industriels et commerciaux) est en effet: + 0,97, tandis que, celui du Schedule E est beaucoup plus faible.

---

[15]) Jean Marchal, Op. cit., pag. 81.
[16]) Jean Marchal, Op. cit., pag. 82.
[17]) F. Benham, Public finance and trade cycle in Great Britain, dans „Les finances publiques et l'évolution cyclique, Recueil Sirey, Paris, 1948, pag. 151.

Une pareille sensibilité à été trouvée par Reyrenn [18]) pour la Suisse, à l'égard de *l'impôt général sur le revenu,* et pour les Etats-Unis par Sundelson [19]), pour la S u r - T a x. Nous regrettons de ne pas connaître les coefficients rélatifs.

Pour tous les pays que nous n'avons pas mentionnés, nous disposons seulement des données fragmentaires qui nous empêchent de former des comparaisons vraiment intéressantes.

3° - *Conclusion.*

La recherche sur la sensibilité des impôts serait presque inutile si elle n'était pas à même de donner à la politique financière de nouvelles possibilités et de nouveaux éléments pour sa conduite. Enfin, l'étude pour chaque système fiscale apparait d'une valeur toute à fait spéciale car les conclusions générales ne suffisent pas: chaque pays a ses caractères particuliers, qui déterminent des formes de taxation différentes avec des caractères particuliers et des conséquences diverses sur la sensibilité de chaque impôt.

Les liens entre budget et conjoncture étant donnés, la seule politique budgétaire possible, celle qui se place entre les deux formules extrêmes de la politique classique de l'indifference et celle de l'intégration de la politique financière avec la vie économique de l'Etat, est la politique conjoncturelle.

Son point de départ est la constatation d'un fait, le fait de l'évolution économique, de ses manifestations et de ses conséquences budgétaires et économiques. Sans se résigner, comme la politique libérale, aux dommages des fluctuations de l'économie, sans avoir, comme la politique autoritaire l'ambition de briser le cours du cycle et de le conduire selon la volonté de la politique générale, la politique conjoncturelle tâche de créer une conciliation entre les exigences de l'équilibre budgétaire et les moyens d'une stabilisation économique.

Aux prises avec l'instabilité des recettes fiscales, la politique conjoncturelle lui oppose trois attitudes qui pourraient être definies en ces termes: la défensive, la neutralité, l'offensive. Les reproches qui peuvent s'adresser à la défensive et à la neutralité sont bien connus; la seule voie qui reste c'est la dernière, qui fait participer la sensibilité naturelle des impôts à la régularisation de l'évolution économique, avec la déflation fiscale réalisée dans la crise et l'inflation dans la prospérité.

La progressivité de l'impôt et les droits sur les consommations somptuaires en conférant au système fiscal une très grande sensibilité,

18) F. Reyrenn, Les finances publiques et la conjoncture dans le Canton de Genève, dans „Les finances publiques et l'évolution cyclique etc.", pag. 144.

19) Wilner Sundelson, Fiscal aspects of business cycles in the United States, dans „Les finances publiques etc.", pag. 135.

réalisent spontanément cette déflation et cette inflation fiscale aux stades successifs du cycle.

A' la question ainsi posée, il est naturel que dans tous les pays qui n'ont pas une politique économique ni autoritaire, ni strictement libérale on tâche de se tourner vers une politique conjoncturelle.

En Italie, quoique jusqu'à la seconde guerre mondiale l'impôt progressif sur le revenu global n'ait pas joué un grand rôle dans le système tributaire, sous l'aspect du rendement, on a essayé avec la Réforme fiscale du 11 janvier 1951 — de rattraper le temps perdu. On a bien compris qu'il ne s'agissait pas d'augmenter le nombre de nos impôts personnels, mais qu'on pouvait encore faire quelque chose à l'égard d'une personnalisation plus rationnelle et marquée de nos impôts sur le revenu [20]).

Dans le remaniement général de notre système fiscal, dont le pivot est la déclaration annuelle du revenu du contribuable, notre impôt „complementare" devra en réalité jouer le rôle qui lui vient de sa nature économique et sociale.

Ce but atteint, on pourra dire alors que chaque impôt — assis sur les revenus qui se combinent pour former le revenu global — est à même de donner sa contribution à une politique conjoncturelle.

Dès ce moment, la politique fiscale — si elle voudra être vraiment une politique de modélage de la conjoncture par la fiscalité — ne pourra plus se passer de la sensibilité controlée de chaque impôt, mais bien l'accentuer. L'Etat aura intérêt alors à resserrer les liens existant entre économie et budget, car il faudra atteindre une forme d'équilibre entre les recettes et les dépenses, qui puisse s'insérer favorablement dans l'équilibre économique général.

ANNEXE I°

A - *Tableau des indices des prix de gros.*
base 1928 = 100.

années	indices	années	indices
1919	88,60	1932	69,58
1920	116,14	1933	63,38
1921	106,51	1934	61,98
1922	107,22	1935	68,18
1923	108,24	1936	76,37
1924	107,59	1937	89,07
1925	120,61	1938	95,29
1926	123,13	1939	99,40
1927	103,44	1940	116,—
1928	100,—	1941	129,40
1929	95,39	1942	145,45
1930	85,39	1943	218,09
1931	74,48		

[20]) Cesare Cosciani, La riforma tributaria, La Nuova Italia, Firenze, 1950, pag. 57.

B - *Tableau des indices de la production industrielle.*

base 1928 = 100.

années	indices	années	indices
1922	54,6	1932	80,7
1923	63,4	1933	92,2
1924	75,1	1934	100,6
1925	86,0	1935	110,7
1926	90,9	1936	100,6
1927	89,5	1937	116,6
1928	100,-	1938	114,1
1929	111,6	1939	122,5
1930	101,2	1940	124,0
1931	86,3	1941	109,9

C - *Tableau des indices du mouvement et du produit du trafic.*

base 1928 = 100 [1]).

années	indices	années	indices
1918-19	61,37	1929-30	107,74
1919-20	64,16	1930-31	89,54
1920-21	62,08	1931-32	74,50
1921-22	67,29	1932-33	65,22
1922-23	78,36	1933-34	61,70
1923-24	88,22	1934-35	62,05
1924-25	105,66	1935-36	73,23
1925-26	107,83	1936-37	83,03
1926-27	107,07	1937-38	92,17
1927-28	100,—	1938-39	86,90
1928-29	108,19	1939-40	108,66

D - *Tableau des indices de la conjoncture italienne de 1921 à 1941.*

base 1928 = 100.

années	indices	années	indices
1921	84,29	1932	74,92
1922	76,33	1933	73,60
1923	83,33	1934	74,76
1924	90,30	1935	80,31
1925	104,09	1936	83,40
1926	107,29	1937	96,26
1927	96,66	1938	100,25
1928	100,—	1939	102,23
1929	105,06	1940	115,72
1930	98,11	1941	116,2
1931	83,47		

[1]) Les chiffres s'arrêtent au 1939-40.

ANNEXE II°

Tableau du rendement de la „Imposta complementare sul reddito".

base 1928 = 100.

exercices financières	rendement (millions de lires)	indices	exercices financières	rendement (millions de lires)	indices
1926-27	280.858.000,—	89,65	1935-36	355.247.000,—	113,40
1927-28	313.251.000,—	100,—	1936-37	370.179.000,—	118,17
1928-29	321.425.000,—	102,6	1937-38	392.461.000,—	125,28
1929-30	326.552.000,—	104,24	1938-39	433.695.000,—	138,44
1930-31	319.090.000,—	101,86	1939-40	479.680.000,—	153,12
1931-32	330.143.000,—	105,39	1940-41	712.767.000,—	227,53
1932-33	321.494.000,—	102,63	1941-42	788.806.000,—	251,81
1933-34	322.637.000,—	102,99	1942-43	830.000.000,—	265,—
1934-35	341.474.000,—	109,—			

THE ITALIAN TAX ON TOTAL INCOME AND ITS CYCLICAL SUSCEPTIBILITY

SUMMARY

The numerous studies on fiscal susceptibility made in other countries and the conviction of their necessity in view of the present relationship between budget and economy, have induced the author to make a similar analysis for Italian finance.

Starting from the fact that fiscal susceptibility is a function of the rapidity and the scope of this reaction and a function of the taxable matter and of fiscal technique, the author analyses the cyclical susceptibility of the Italian tax on total income (imposta complementare sul reddito) referring for the rest to his book „Imposte e congiuntura", G. Giapichelli — Torino — 1951.

After a rapid review of the legislation on the tax under consideration from the date of its creation till 1942, the author examines its susceptibility from the logical point of view, taking into account the composition of the national revenue in Italy in the period under examination. The purely logical study is followed by a statistical alalysis of the tax yield in comparison with the business cycle in three separate periods, because the basis of taxation is not the same in these three cases: up to 1934 the assessment was triennial, from 1934 to 1936 it was biennial and after that it was annual.

The statistical study ends with the calculation of the coefficient of correlation, Spearman's coefficient and the coefficient of dependence, which confrim that there is not only a very remarkable positive relationship between the tax yield and the business cycle, but also a very great susceptibility of the tax to short cyclical fluctuations.

From the logical and the statistical study as a whole of the trend of the "imposta complementare" the author draws the following conclusions:

1 - We are dealing with a tax that it quite susceptible to cyclical fluctuations;

2 - Its susceptibility has much the same features as that of the tax on income from work, but the susceptibility of the former is greater than that of the latter;

3 - Its susceptibility increases as the share of income from business in the formation of total income becomes greater;
4 - The susceptibility of this taxable matter can be inconspicuously diminshed, since the legislator uses the method of assessment based on several years instead of annual assessment;
5 - The progress, which is always encountered in taxes of this type, is a factor which increases the susceptibility of the yield;
6 - There is a remarkable agreement with the characteristics of the susceptibility observed for similar taxes in other countries.

From this analysis it can be seen that it is quite natural that in the general alteration in the Italian fiscal system, which centres about the annual income tax return made by the taxpayer, the "imposta complementare" fay well be used as a tool in the policy of influencing the business cycle by taxation.

THE BUDGET CYCLE IN PUBLIC FINANCE IN THE UNITED STATES OF AMERICA

BY O. BAKKER

Professor in the Netherlands School of Economics and Member of the Board of Auditors of the General Accounting Court of the Netherlands

The Hague

CHAPTER VIII

THE CONTROL OF THE EXECUTION OF THE BUDGET

(PHASE 4 OF THE BUDGET CYCLE)

§ 38 - *Control according to the Budget and Accounting Act, 1921.*

The title of the Budget and Acccounting Act, 1921 reads as follows:

„An Act to provide..... and an independent audit of Government accounts, and....."

The new factor in this Act is that the audit is to be an independent one. Since 1789 there had always been an auditing system headed by the Comptroller, but he and the auditors subordinate to him were officials of the Treasury and, as a consequence, of the Executive. The audit was not, therefore, an independent one as it should be. The Dockery Act of 1894 had indeed brought many improvements in the control system, but the decisive step was not taken until 1921.

Section 301 of the Act of 1921 reads as follows:

„There is created an establishment of the Government to be known as the General Accounting Office, which shall be independent of the executive departments and under the control and direction of the Comptroller General of the United States".

Further, the Act provides that there shall be a Comptroller General, appointed by the President with the advice and consent of the Senate, whose term of office is 15 years. The Comptroller General is not eligible for reappointment after this period has elapsed.

In west European countries the counterparts of the General Accounting Office [1]) are not headed by a single individual but by a Board whose members are appointed for life.

---

1) In Belgium, the Rekenhof; in France, the Cour des Comptes; in Germany, the Rechnungshof; in the Netherlands, the Algemene Rekenkamer.

In my opinion it is right that appointment should be for life and that parliament should have the main say in making appointments, in order to fortify the independence of the members of the Board. Further, a Board seems preferable to an individual in view of the heavy responsibilities of the task, which are too much for one individual to bear. Neither need a Board entail extra expense in the form of salaries, since in any case the Comptroller needs deputies and assistants, equivalent to the members of a Board.

In the Netherlands members of the Board are appointed by the Queen, who must make a choice in each case out of three persons nominated by parliament. Consequently appointment is really in the hands of the Legislature (parliament), not of the Executive.

The duties of the General Accounting Office.

The duties of the Comptroller General, as laid down by the Act of 1921, will not be described in detail here, since they have been amended by the Budget and Accounting Procedures Act of 1950. We shall, therefore, confine our treatment to a list of the most important items. These are as follows:

1 - The prescription of procedures to be followed and forms to be used by the accounting administration;
2 - The making of decisions for the guidance of certifying and fiscal officers;
3 - The audit and settlement of the accounts of accountable officers;
4 - The making of investigations;
5 - The settlement of financial claims between the Government and third parties;
6 - Reporting on its audits, investigations, and other operations.

§ 39 - *Control according to the Budget and Accounting Procedures Act of 1950.*

The above mentioned Act contains a part referred to as the „Accounting and Auditing Act of 1950". By means of this Act the Federal Government's accounting system, including audit, can be modelled on scientific lines.

The Act begins with a declaration of policy which we will quote in full, since it is so important. It reads:

Section III. „It is the policy of the Congress in enacting this part that:
a - The accounting of the Government provide full disclosure of the results of financial operations, adequate financial information needed in the management of operations and the formulation and execution of the Budget, and effective control over income, expenditures, funds, property, and other assets.
b - Full consideration be given to the needs and responsibilities of both the

legislative and executive branches in the establishment of accounting and reporting systems and requirements.

c - The maintenance of accounting systems and the producing of financial reports with respect to the operations of executive agencies, including central facilities for bringing together and disclosing information on the results of the financial operations of the Government as a whole, be the responsibility of the executive branch.

d - The auditing for the Government, conducted by the Comptroller General of the United States as an agent of the Congress be directed at determining the extent to which accounting and related financial reporting fulfill the purposes specified, financial transactions have been consummated in accordance with laws, regulations or other legal requirements, and adequate internal financial control over operations is exercised, and afford an effective basis for the settlement of accounts of accountable officers.

e - Emphasis be placed on effecting orderly improvements resulting in simplified and more effective accounting, financial reporting, budgeting and auditing requirements and procedures and on the elimination of those which involve duplication and which do not serve a purpose commensurate with the costs involved.

f - The Comptroller General of the United States, the Secretary of the Treasury, and the Director of the Bureau of the Budget conduct a continuous program for the improvement of accounting and financial reporting in the Government".

Roughly, this Declaration means that Congress requires of the Federal Government's financial administration:

1 - modern systems of bookkeeping;

2 - modern forms of audit, i.e., internal audit by the Executive, supplemented by external audit by the General Accounting Office, without unnecessary duplication of work;
and, as a consequence of this, it requires:

3 - reports which show:
   a. exactly what has been done;
   b. how it has been done, and
   c. what measures, if any, can be employed to bring about improvements.

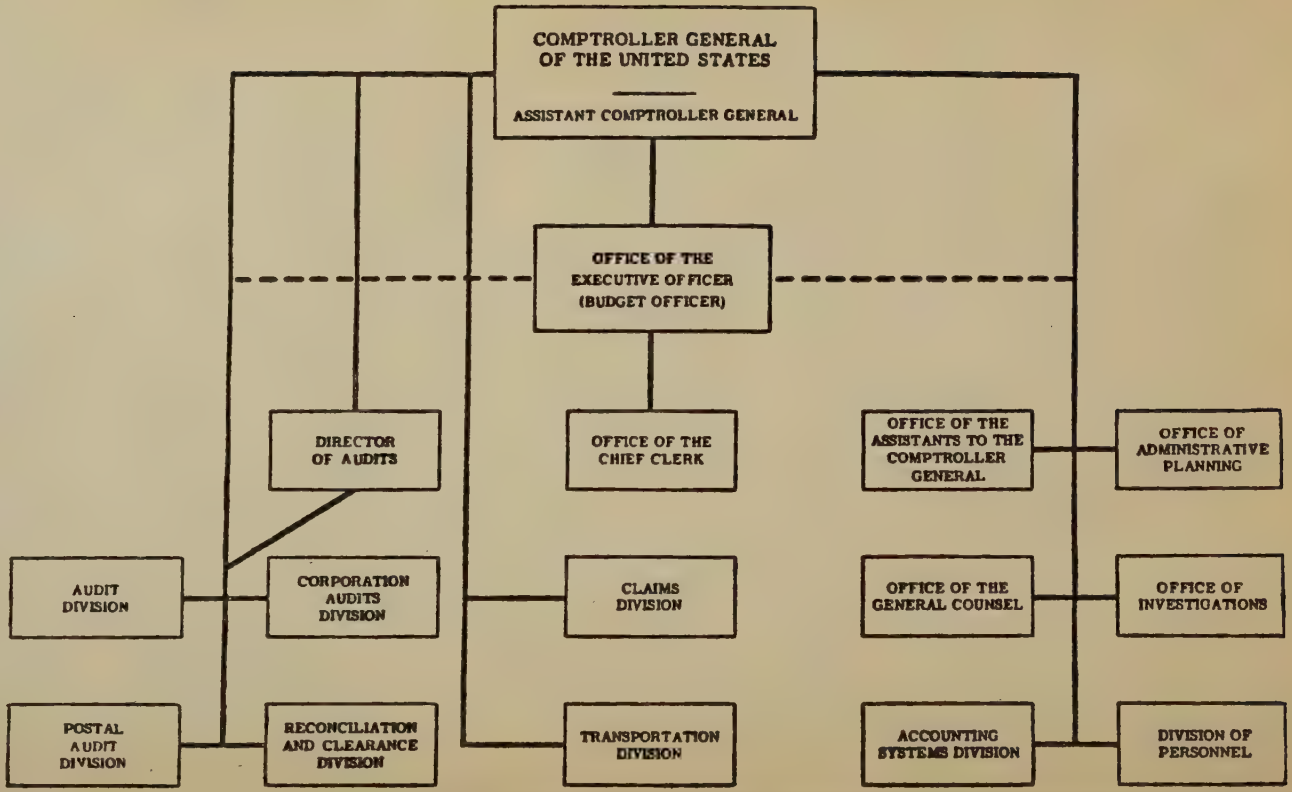
The Act deals with matters falling under two heads, first „Accounting and Reporting" and second, „Auditing". This sequence is fully justified for it is obvious that if financial control is to be efficient, the accounting must answer to the demands of science and the lessons of practical experience.

The relevant legal provisions will be dealt with in the sections concerning those divisions of the General Accounting Office which are responsible for their execution.

§ 40 - *The Organization of the General Accounting Office.*

The diagram on page 282 gives a picture of the organization of the General Accounting Office. Four divisions of the diagram, viz., the Executive Officer, Office of the Chief Clerk, Office of Administrative Planning and the Division of Personnel are concerned with the

GENERAL ACCOUNTING OFFICE



internal administration of the G.A.O. We shall devote a few words to the *Office of Administrative Planning* only. This office is headed by one of the Comptroller's Assistants and its duties are threefold, viz:

1 - to act as „efficiency engineer" for the General Accounting Office as a whole;

2 - to prepare the G.A.O. budget and to explain and defend it at the meetings and hearings of the Bureau of the Budget and of the Congressional Appropriation Committees;

3 - to draft the Comptroller's Annual Report and other G.A.O. publications (This will be dealt with later in § 50).

It is the other divisions which carry out the operations of the General Accounting Office. They will be discussed, one by one, in the following sections. These are the operations listed from 1 to 6 on page 284.

§ 41 - *Accounting Organization.*

The accounting provisions of the Accounting and Auditing Act of 1950 require:

1 - the organization of a system of accounting and internal control for each department and agency;

2 - the organization of a system of central accounting and reporting for the Treasury Department in which the figures obtained by the departments etc. under 1 are integrated or consolidated.

The system under 1 above must be designed to provide:

a - full disclosure of the financial results of the agency's activities;

b - adequate financial information needed for the agency's management purposes;

c - reliable accounting results to serve as a basis for preparation and support of the agency's budget requests, for controlling the execution of the budget, and for providing financial information required by the Bureau of the Budget;

d - results in a form which facilitates integration and consolidation with the central accounting system.

The system under 2 must be such as to enable the Secretary of the Treasury to prepare reports for the information of the President, the Congress, and the public, which will present the results of the financial operations of the Government. The Treasury must also supply the figures required by the Bureau of the Budget.

It is the duty of the Comptroller General to prescribe the principles, standards and related requirements for the systems, mentioned under 1 and 2 above, but before coming to a decision, he must consult the Secretary of the Treasury and the Director of the Budget, and consider the needs of the departments and agencies.

The heads of the executive agencies and the Secretary of the Treasury are authorized to decide on such details and supplement measures regarding their accounting systems, as they may deem necessary, provided these are consistent with the principles prescribed by the Comptroller General.

In addition the Act gives wide powers to the Secretary of the Treasury and the Comptroller General jointly. They may alter, or waive entirely, the „warrant system" in order that the accounting provisions may be applied without difficulty.

The Comptroller General may also discontinue the maintenance of accounts kept hitherto in the General Accounting Office, when in his opinion the new systems of accounting and internal control justify this.

As a result of this provision a large division, the Accounting and Bookkeeping Division of the G.A.O. was abolished in November 1950. The keeping of Post Office Accounts (Post Office Department) has been transferred to the Postal Service itself, the Postal Accounts Division in the G.A.O. thereby becoming the Postal Audit Division.

The performance of the duties already listed in this section is the task of the *Accounting Systems Division* whose functions are as follows:

1 - The study of all problems having to do with administrative appropriation and fund accounting and other related accounting in the several departments and agencies of the Government.

2 - The inspection and analysis of all existing accounting systems and those hereafter installed under the authority of the General Accounting Office to determine their effectiveness and appropriateness for all purposes required to be served.

3 - The development of accounting systems and procedures and revisions thereof.

4 - The installation of approved accounting systems and procedures.

5 - The devising and revision of standard accounting forms and the consideration of other accounting forms coming before the General Accounting Office for approval.

6 - The furnishing of counsel and assistance to all agencies of the Federal Government in regard to accounting problems coming within the purview of this order.

As regards 1. This is a research and development function; research for principles, standards, policies.

As regards 2. This means appraisal of existing accounting systems.

As regards 3. This means the designing of accounting systems for particular agencies.

As regards 4. This is self-explanatory.

As regards 5. The Comptroller must not only prescribe systems to be followed by the agencies, but also the forms they use, though only those forms used between agencies and public, or between agencies themselves (i.e. not for the internal use of the agency).
As regards 6. Counsel and assistance is given on the agency's request.

The Comptroller General has asked each agency to assign an official as liaison-officer with the Accounting Systems Division.

A very important task of this Division is the role it plays as the Comptroller General's representative in consultation with the Treasury Department and the Bureau of the Budget, previously mentioned. This consultation takes place in the *Joint Committee for improving Accounting in the Federal Government* (see also § 32).

The first and very important task performed by this Committee was the drawing up of a plan for the Budget and Accounting Procedures Act of 1950, which task may be said to have been carried out with complete success.

§ 42 - *Decisions for the guidance of certifying and fiscal officers.*

The Comptroller General has wide powers. We have already drawn attention in § 27 to the fact that he settles the accounts of the accountable officers and that his decision is „conclusive and final". This means that should a payment by an accountable officer not be recognized by the G.A.O. he has no appeal against this decision. He may recover the amount erroneously paid or provide the funds himself, or attempt to have other officers assume the responsibility, or apply to Congress for an appropriation to cover the payment involved.

It is clear, therefore, that certifying and fiscal officers wish to be informed beforehand of the G.A.O.'s attitude regarding given payments, all the more so since the legal provisions governing appropriations are often very numerous.

Prior to payment, the accountable officers can apply to the G.A.O. in order to obtain a decision on the legality or correctness of a proposed payment and the Comptroller General will render a decision. Such decisions can be requested by the G.A.O. itself as a guide to the divisions exercising control.

These decisions are prepared in the *Office of the General Counsel* (see the diagram on page 282). If they are of general application they are also published for the information of all agencies. In the course of a year such decisions form a bulky volume.

Decisions of lesser general importance are issued to the accountable officers and to the agencies specially concerned without publication.

§ 43 - *Control in practice.*

In the extract below the Accounting and Auditing Act of 1950 gives legeal terminology to a modern delineation of the manner in which control shall be, or can be, exercised.

Auditing provisions.

Section 117. a - „Except as otherwise specifically provided by law, the financial transactions of each executive, legislative and judicial agency, including but not limited to the accounts of accountable officers, shall be audited by the General Accounting Office in accordance with such principles and procedures and under such rules and regulations as may be prescribed by the Comptroller General of the United States. In the determination of auditing procedures to be followed and the extent of examination of vouchers and other documents, the Comptroller General shall give due regard to generally accepted principles of auditing, including consideration of the effectiveness of accounting organizations and systems, internal audit and control, and related administrative practices of the respective agencies.

b - Whenever the Comptroller General determines that the audit shall be conducted at the place or places where the accounts and other records of an executive agency are normally kept, he may require any executive agency to retain in whole or in part accounts of accountable officers, contracts, vouchers, and other documents, which are required under existing law to be submitted to the General Accounting Office, under such conditions and for such period not exceeding ten years as he may specify unless a longer period is agreed upon with the executive agency: *Provided* that under agreements between the Comptroller General and legislative and judicial agencies the provisions of this sentence may be extended to the accounts and records of such agencies".

Paragraph (a) properly states that the principles and procedures of audit, determined by the Comptroller General, must be based on the general accepted principles of the science of accountancy, at the same time taking into account, among other things, the effectiveness of the administrative organization and the internal audit of the various agencies.

This means that the G.A.O., as external auditor, may rely to a great extent on the system of internal control and audit, thus leaving less work for the external auditor.

Paragraph (b) empowers the G.A.O. to carry out his audit at the place where the accounts are kept („site audit"). The advantages of this over audit in the G.A.O. itself („desk audit") are self-evident. The system has been accepted so long in the external audit of private undertakings that it is unnecessary to set out its advantages for Government finance.

It is the intention of the Comptroller General to make a liberal use in future of the provisions of paragraph (b). Up to the end of 1950 site audit was as a rule limited to the audit of „cost reimbursement contracts" (see § 46) and to the audit of government corporations and a few enterprises of a commercial character. In the future

the desk audit of the administrative agencies will be shifted more and more to site audit, that is to say „audit on the spot".

§ 44 - *Desk Audit.*

In practice, three divisions of the G.A.O. are concerned with this form of audit, viz. the Reconciliation and Clearance Division, the Audit Division and the Transportation Division. The last two perform the same sort of work, though the work is divided whereby expenditure on transport is audited by the Transportation Division and the rest by the Audit Division. It will be sufficient for our purpose to consider the activities of the last mentioned only.

The Reconciliation and Clearance Division performs certain preliminary work in behalf of the other Divisions and will therefore be dealt with first.

The Reconciliation and Clearance Division. The preliminary work performed on behalf of the audit division accounts for the word „Clearance" in this Division's title.

Each month this Division receives from the disbursing officers a set of accounts current, one set for each department or independent agency; the accounts current of each department are specified by „Bureaus" and on the sheet relating to each Bureau a line is reserved for each appropriation for which the disbursing officer holds a balance.

Thus the transactions and balances in respect of each appropriation are reported to the G.A.O. This is necessary for part of the G.A.O.'s audit consists in determining whether expenditure has been charged to the proper appropriation account and further in ensuring that the appropriation has not been exceeded.

The balances are summarized per agency with a specification of the total balance: showing the different heads under which the disbursing officer holds the money concerned. Thus the specification shows: amount of checking account with the Treasury, amount in ready cash etc. The G.A.O. has to know the amount of the checking account for comparison with the Treasury statements. Together with the accounts currents the G.A.O. receives the Schedules of Disbursements and supporting vouchers.

The incoming documents are sorted per department and then subdivided into „work lots", each of which includes a number of accounts current together with supporting vouchers. These „work lots" now undergo various processes.

The first checks performed are of a formal and arithmetical nature. The purpose of the formal control is to ascertain whether the Schedules are complete and supplied with vouchers and whether the

amounts on the Schedules agree with amounts of the vouchers. The arithmetical check ascertains whether the *total* amount of all Schedules equals the *total* of disbursements in the account current, and further whether there are arithmetical errors in the vouchers or Schedules. The number of mistakes discovered by this check is not insignificant.

As these checks proceed, the vouchers are sorted by audit division and sub-division in order to be forwarded on.

The Audit Division. The desk audit carried out in this division of the G.A.O. resembles the systems generally applied so closely that I can restrict myself to making a few observations.

We will take as an example the audit of vouchers for payments falling under a given contract.

The original copy of all contracts concluded on behalf of the government is sent to the G.A.O. to be investigated there by a special unit known as the Contract Examining Unit. This examination is in the first place a formal one to see if the contract has been signed, and signed by properly authorized persons, if a guarantee has been provided, etc. Then it is ascertained whether the contract is in accordance with statutory law and with other legal regulations and the Comptroller General's „decisions" (see § 42).

If the examination reveals any defect, the Unit corresponds with the agency which concluded the contract, in order to have matters put right. The contract is then filed in the G.A.O. for consultation when the relevant vouchers are audited.

When a voucher comes into the Audit Division the auditor first obtains the relevant contract and then proceeds to his examination. If, for instance, he finds that not all the documents required by the terms of the contract, or necessary for his examination, have been submitted, he will ask for them. This request takes the form of an „*informal* exception", i.e., a memorandum addressed to the agency concerned asking for the missing documents.

If it appears on further examination that there has, for example, been an overpayment, a new memorandum is written known as a „*formal* exception". The reply to this is sent for consideration to the *Section of Revision and Allowance Review* and not to the auditor himself. This Section decides whether the payment in question can be accepted or not. In the latter event, or if only part of the payment is allowed, the Reconciliation and Clearance Division is informed and this Division takes further action.

(N.B. I noted in this respect a resemblance with auditing practice in the Netherlands. Had the „exceptions" I was shown been in Dutch, I might very well have taken them for documents despatched by the Netherlands General Auditing Office).

After the audit has been completed, the accounts are „settled" by the Reconciliation and Clearance Division. This means that the Comptroller General declares what amount the disbursing officer is still accountable for to the government, taking into account the errors discovered during the audit. The division now informs the disbursing officer of the Comptroller's decision determining the amount of his balance; this balance is arrived at, as the reader will already have observed, on the basis of checks issued, not on checks paid (see § 45 in this respect).

§ 45 - *Reconciliation.*

The disbursing officer has a „checking account" with the Treasury Department for the purpose of making payments. When he writes out and despatches checks to effect these payments, he credits the Treasury Department. Thus his account is based on checks *issued.*

In due course the checks are presented to the Treasury and if they are found to be in order, the disbursing officer's account is debited with their amount. These debits are, therefore, based on checks *paid.*

It is evident from the above that there must always be a difference between the disbursing officer's balance as shown in his own books and as appearing in the Treasury's accounts, since certain issued checks will still be in circulation.

For the purpose of audit and settlement, the G.A.O. receives reports of the state of the disbursing officer's accounts current from the disbursing officer himself and also from the Treasury Department. It is the task of the G.A.O. to verify both these accounts, to analyze the difference between the balances shown on each to ensure that each balance is correct and to say, in the case of errors, what adjustments are necessary. This process is known as „Reconciliation" and appears in the title „*Reconciliation* and Clearance Division".

The procedure is as follows:

At the end of each accounting period (month, quarter) the Treasury sends to the G.A.O. a *Statement of Checking Accounts* which gives for the account, or accounts, of each disbursing officer the balances at the beginning and at the end of the period and the debits and credits for the period, classified according to their nature. The *paid* checks are listed one by one and sent in with the listing.

For the same period the disbursing officer submits his own statement to the G.A.O., which is supplemented with a listing of the deposits from which disbursements were made and a listing of the checks despatched. A list of spoiled and canceled checks is also provided.

First of all these statements are subjected to a formal examination: comparison of the balances at the beginning of the period with the balances at the close of the previous period as shown on the previous

statement and comparison of the totals with the totals of the abstracts that accompany the statement.

Then the checks received from the Treasury are sorted into numerical sequence; if a number is missing, the reason has to be ascertained; these are possibly spoiled or mutilated checks (which have been sent already to the G.A.O. by the disbursing officer). The rest of the missing numbers is made up of the unpaid and still outstanding checks. These checks are traced in the disbursing officer's list of checks drawn to ascertain date, amount, etc. Then they are listed according to date of issue and in numerical order under each date.

There is also a list of outstanding checks in the previous period; some of them appear in the period now under examination and these are struck through on the old listing. A new list is made out including the remaining items on the old list and the items on the current list, the process being performed with the help of punch-card machines.

Further a comparison is made between the *total* amount of checks paid and the *total* of the relevant vouchers. These vouchers are, of course, entered in the Schedules of Disbursements. For it is, for instance, possible that the disbursing officer has listed a check for the amount of the voucher, but has issued it for another amount. If there is a discrepancy in the totals further investigation has to be made.

After this investigation is completed an audit report form is written out known as a *„Proof of Depositary Balance"*. If no errors or discrepancies have been found, the difference between the Treasury's and the disbursing officer's balances, after adjustments for amounts carried over from the previous period have been made, equals the total amount of the outstanding checks. This brings the reconciliation process to an end. If differences are revealed, the „Proof" is sent to the disbursing officer and/or the Treasury Department with a memorandum requesting an explanation.

It might seem that the list of outstanding checks would become longer and longer as time went on. This is not the case, since after a certain period outstanding checks are transferred from the disbursing officer's account to a special deposit account in the Treasury's books. All so-called „uncurrent checks" are tranferred to this account. A check becomes uncurrent at the end of the fiscal year following the fisal year in which the check was drawn.

§ 46 - *Site Audit.*

The Audit Division's largest task is represented by desk audit; the Division has a sub-unit, known as the Field Audit Section, which is responsible for audit on the spot. Among its various regional offices there is one at Los Angelos whose area includes eleven of the Western States.

We paid a visit to this field office and a short description of its activities will give a sufficient idea of what this site audit entails.

The main controls exercised by the Los Angelos office concerned:

1 - cost-reimbursable contracts;
2 - the accounting organization of various government agencies, such as:
   a. the Bureau of Land Management;
   b. the War Assets Administration;
3 - the administration of the concessionaires of the National Parks;
4 - the execution of certain programs, e.g. agreements regarding educational training of war veterans.

As regards (1). For war material production and the execution of large scale works the Government has concluded contracts on a cost-reimbursable basis. The determination of the amounts due under these heads can only be audited effectively on the spot. As a rule the site audit is carried out by two groups of auditors: those of the agency which concluded the contract and those of the General Accounting Office. The first group performs its audit usually before payments are made, the second group after payment.

An important part of the audit consists in an inspection of the administrative organization procedures and the internal audit of the contractor, to ascertain to what extent the Government can rely on this. As a result of this inspection the contractor may have to introduce certain changes in administration and make various provisions.

A task of equal importance is the interpretation of the contract to see whether certain costs or expenditures are proper for reimbursement.

The Comptroller General can come to decisions regarding this straightaway.

When an accountable officer of the agency concluding the contract makes a payment, he despatches a copy of the paid voucher to the Field Audit which then orders audit to be performed. If an audit is already in progress, it can happen that investigation is made even before payment. If the G.A.O. auditors cannot agree with the amount of the payment, they write out an *informal* exception. If the government agency and the contractor agree with the auditor's observations, the amount of the overpayment is refunded or more usually deducted from a following invoice. If agreement is not reached and the G.A.O. maintains its objection, a *formal* exception is made out which is dealt with as described in § 44 above.

The G.A.O. and agency auditors cooperate well together in order to avoid duplication of work. Generally the agency welcomes G.A.O. audit, especially since the latter often takes action in cases where the

agency hesitates out of fear that it might injure good relations with the contractor. Here we see the same things as happens in the Netherlands where the General Auditing Office is gladly called upon to do the 'unpleasant' work.

As regards 2 (a). The Bureau of Land Management takes charge of matters concerned with Federally-owned land. In the exercise of this function it receives numerous large sums in the form of land rent, mining royalties and various different fees.

The audit in this case is concerned in the first instance not with what has actually been received, but with what *ought to be* received, that is to say, the determination of claims (and their collection). Such an examination can only be effectively carried out by site audit, and it is, therefore, a good plan to have the activities of the regional offices of the Bureau of Land Management reviewed by the Field Audit.

As regards 2 (b). Valuable property surplus to Government requirements after World War II was handed over for use by others, the States for example, on a share-profit basis. It is the Field Audit's job to check the accounts to see that the Federal Government receives its fair share of such profits.

As regards 3. In the National Parks there are various concessionaires for a number of different purposes, (e.g., hotels and restaurants, tourists cabins) and these have a contract with the Park Administration also on share-profit basis.

Site audit is also necessary here.

As regards 4. The 'Veterans' School Contracts' whereby demobilized servicemen could enjoy continued educational training on favorable terms have given rise to many difficulties. Site audit is often the only way to find out exactly what sums are due from the Government under the terms of a contract.

The control of the *Postal Audit Division* is a site audit too.

§ 47 - *Investigations.*

Section 312 of the Budget and Accounting Act, 1921 requires that:

„The Comptroller General shall investigate, at the seat of Government or elsewhere, all matters relating to receipt, disbursement, and application op public funds....."

The investigation mentioned herein also forms part of the task, of course, of the auditing divisions dealt with in § 44, 46 and 48, but it is obvious that desk audit must be supplemented by audit on the spot. All the more so, since Section 312 of the said Act requires of the Comptroller General that

„he shall make recommendations looking to greater economy of public expenditures",

and it goes without saying that checks on efficiency can only be carried out effectively by examination on the spot.

For the purpose of performing these investigations which are carried out once, or periodically with fairly long intervals between them, the G.A.O. has an *Office of Investigations* with twenty regional offices dispersed over the whole of the U.S.

The functions of this office can be summarized in four groups:

1 - investigations;
2 - periodic inspections;
3 - surveys;
4 - special audits.

As regards 1. These are usually investigations performed once only and with a clearly defined aim. They are undertaken at the direction of the Comptroller General and may arise as a result of the activities mentioned under 2, 3 and 4; they may be requested by Congress or a Congressional Committee, by the Bureau of the Budget, or by the departments and agencies, for it sometimes happens that a department itself has insufficient staff available to carry out the investigation, or prefers to have the investigation performed by an outside party.

Cases in which investigation is necessary into actual or suspected fraud are also included in this category.

As regards 2. The Federal Government has about 10,000 offices in the field, a large number of which are of considerable size and carry great financial responsibility.

The general aim of the inspections is to ascertain how these offices perform and account for their operations regarding money and property. In contrast to the investigations in 1 above, the inspections are of a routine character designed firstly to prevent negligence in the offices inspected, and secondly to assist them in establishing efficient control.

More specific aims are:

to assist fiscal officers in the application of the multifarious accounting instructions, to ascertain if the prescribed systems of bookkeeping operate smoothly, to see, for example, if any changes are required;

to draw the attention of the auditing divisions to special transactions, or groups of transactions, which merit their special attention;

to make suggestions for investigations to be carried out as under 1 to discover irregularities.

Apart from their direct usefullness these inspections are of great preventive value.

A report is sent on each inspection to the head of the agency concerned with a request for his comments. Should the reply be

unsatisfactory and the criticism of a serious nature, the Comptroller General informs Congress.

At the moment about 1200 offices are inspected annually.

As regards 3. Surveys are investigations which are not concerned with one particular agency or section of an agency, but with work involving financial transactions in the whole field of Government activity generally. An example which clearly demonstrates the nature of these surveys is the inquiry into deductions made from gross salaries for free accommodation, fuel, lighting, uniforms and so on.

As regards 4. Special audits form only a small part of the work. Mention may be made of the audit of offices of the Congress located at the Capitol.

It is clear that there must be coordination between the office of Investigation and the other Divisions of the G.A.O., because the Office of Investigations works always in a field where the other Divisions are also operating. In view of this, the Comptroller General has prescribed that the Office shall report to the other Divisions everything of importance to them and that, if necessary, the Office and the other Divisions shall divide the work between them.

§ 48 - *Audit of Government Corporations.*

Until 1945 the Government owned corporations were not [2]) audited by the G.A.O. This was an undesirable situation because these corporations held assets amounting to more than 20 billion dollars. Practically nobody outside the corporations had any insight into their assets, liabilities and transactions.

A major change was made by the *Government Corporation Control Act of 1945* which assigned to the Comptroller General the task of auditing government-owned corporations.

The Act is entitled „An Act to provide for financial control of Government corporations" and its declaration of policy reads as follows:

„It is hereby declared to be the policy of the Congress to bring Government corporations and their transactions and operations under annual scrutiny by the Congress and provide current financial control thereof".

The matter has already been treated in so far as it comes within the sphere of the budget and involves the activities of the Bureau of the Budget (§ 22). The Secretary of the Treasury is also involved. The corporations, other than certain farm credit corporations, have to keep their banking and checking accounts with the U.S. Treasurer or, with the Secretary of the Treasury's approval, with a depositary bank.

---

[2]) A few corporations were audited pursuant to special laws.

The audit of the corporations is entrusted to the General Accounting Office. Our description of this audit will be confined to that applied in the case of wholly-owned Government Corporations. The following rules apply:

1 - The Comptroller Central prescribes the method of audit but this must be in accordance with the principles and procedures applicable to commercial corporate transactions;

2 - The audit shall be conducted at the place or places where the accounts of the respective corporations are normally kept;

3 - The G.A.O. auditors shall have access to all the corporation's books, documents, and property, necessary to facilitate the audit;

4 - A report of each audit for each fiscal year ending on June 30 shall be made to the Congress not later than January 15 following the close of the fiscal year for which such audit is made.

This report shall set forth:

a - a description of the scope of the audit;

b - a statement of assets and liabilities, capital and surplus or deficit;

c - a statement of income and expense and an analysis of surplus or deficit;

d - a statement of sources and application of funds;

e - comments and information on the operations and financial condition of the corporation, including a report of any impairment of capital noted in the audit and recommendations for the return of government capital or the payment of dividends or other recommendations with respect to operations;

f - a specification of any transactions or undertakings which, in the opinion of the Comptroller General, are without the authority of law.

5 - A copy of each report shall be furnished to the President, to the Secretary of the Treasury, and to the corporation concerned.

Finally the Act provides that the corporations shall pay for the G.A.O.'s audits and that they may not incur any expenditure for „private audits".

For the purpose of performing these duties the Comptroller General has established the *Corporation Audits Division*. In view of the fact that the audit had to be carried out according to the principles and practices applicable to commercial corporations, it was necessary to employ accountants with the requisite qualifications.

The work was not easy in the beginning, because in several corporations the accounts and accounting had not been properly maintained. During the war the corporations had often been entrusted with large amounts of capital, yet many transactions had not been recorded in a fitting manner.

When a corporation is audited for the first time, the line generally followed is to make a study of the corporation in the first place, and of its operations, organization, capitalization, administration, management and internal controls and so on. Once the Division has obtained a good insight into these matters, it gives advice, if necessary, on the introduction of a suitable system of accounting and a system of internal audit. This internal audit is then supplemented by the statutory audit of the Division itself.

Besides the audit of Government-owned corporations, the Corporation Audits Division also takes care of audits of other government agencies or offcies, when such audits are of a commercial character, owing to the kind of work performed by the agency, etc.

§ 49 - *Settlement of claims.*

„All claims and demands whatever by the Government of the United States or against it, and all accounts whatever in which the Government of the United States is concerned, shall be settled and adjusted in the General Accounting Office".

For further elucidation of this legal provision the reader is referred to § 8 in which section the judicial relationship between the State and the individual in Anglo-American law was discussed.

The *Claims Division* (or the *Transportation Division* for transport claims) is in charge of this part of the Comptroller's work. Those divisions decide what the settlement shall be in all cases of dispute between the State and an individual, or corporation; for example, in the case of an official claiming a higher salary than that received, or a railway company laying claim to a higher rate for transport of government property than the rate allowed by the Executive.

The resulting settlement is binding upon the Executive departments; third parties may, however, ask for review by the Comptroller General himself, or may file a suit in the *Court of Claims* (see § 8) specially set up to handle claims against the Government.

The Claims Division, with a staff about 1000 [3]), performs its task as though it were an independent judge.

§ 50 - *Reports.*

The Budget and Accounting Act, 1921 charges the Comptroller General with:

A - The provision of an Annual Report to the Congress at the beginning of each regular session, including:

1 - a description of the work done by the G.A.O.;

2 - recommendations concerning legislation and other suggestions regarding accounting;

---

[3]) The total staff of the General Accounting Office numbers approximately 7000.

3 - recommendations looking to greater economy and efficiency in public expenditures.

This Annual Report is prepared in the *Office of Administrative Planning*.

B - The provision of other special reports to the Congress regarding:

1 - investigations ordered by either House of Congress [4]);
2 - appraisal and promotion of efficiency (A 3 above);
3 - expenditures or contracts made in violation of law;
4 - the adequacy and effectiveness of the administrative examination of accounts and claims in the respective departments and of the departmental inspection of the offices and accounts of fiscal officers.

C - The provision of such information to the Bureau of the Budget as it may request from time to time.

§ 51 - *Direct control by Congress.*

Although the General Accounting Office is an „arm" of Congress, the two Houses possess their own organs which concern themselves with financial administration, viz., the *Committees on Expenditures in the Executive Departments*. That of the House of Representatives has 25 members, divided, as the work may demand, into sub-committees.

The Committee is not concerned with appropriations [5]); it has the duty of:

1 - receiving and examining reports of the Comptroller General and submitting such recommendations to the House as it deems necessary or desirable in this connection;

2 - studying the operation of Government activities at all levels with a view to determining its economy and efficiency;

3 - evaluating the effects of laws enacted to reorganize the legislative and executive branches of the Government;

4 - studying intergovernmental relationships between the United States and municipalities, and between the United States and international organizations of which the United States is a member.

As regards 1. The reports mentioned in § 50, intended for the information of the Congress as a whole, are handed over to this Committee. The Committee can—if it thinks necessary or is advised to the effect by the Comptroller General — make further investigations, either by holding hearings [6]) or by investigation on the spot. The

---

[4]) Or by a Congressional Committee, the report concerned being made in suih a case to the Committee itself.

[5]) See § 23. The Committee on Appropriations performs this work.

[6]) The Committee's hearings can be held at all times, even when the House is not sitting, and in all localities in the U.S.A. Few committees have such powers.

latter course is made possible by reason of the fact that the committee has a small staff at its disposal, can employ temporary staff, or request assistance from the G.A.O. This last-mentioned arrangement is based on Section 312 (b) of the Budget and Accounting Act, 1921, which reads:

„...The Comptroller General shall also, at the request of any such Committee, direct assistants from his office to furnish the Committee such aid and information as it may request".

As regards 2. The Committee may also hold hearings in the execution of this task, employ its own staff for inquiries, or request help from the G.A.O.

It should also be mentioned that the Committee may also make investigations or seek information in respect of complaints it receives.

CHAPTER IX

THE DETERMINATION OF THE ACCOUNTS
(PHASE 5 OF THE BUDGET CYCLE)

§ 52 - *Who determines the accounts?*

In the Netherlands the accounts are prepared by the Executive and audited by the General Auditing Office (Algemene Rekenkamer), the amounts it rejects being removed from the accounts. After this the accounts, now approved by the General Auditing Office, are presented by the Crown to Parliament, whereby the legislature determines the final balance.

This is, in our opinion, the correct procedure. For the legislature passed the Budget proposals, the executive carried these out and prepared the accounts, the General Auditing Office audited them and then the last operation — determination of the final balance — is performed by those who ordered the budget proposals to be put into force in the first place, that is to say, by the legislature.

With regard to the amounts rejected by the General Auditing Office, the Executive must request an appropriation to cover these by means of a separate bill, or must repay the sum involved into the Treasury.

In the Federal Government system the accounts are finally determined by the auditing authority. For Section 304 of the Budget and Accounting Act, 1921, reads:

„...The balances certified by the Comptroller General shall be final and conclusive upon the executive branch of the Government..."

If the G.A.O. rejects a charge the sum involved must be returned to the Treasury, otherwise the agency or accountable officer concerned must apply to Congress for an appropriation to cover it.

CHAPTER X

APPRAISAL

§ 53 - *The personal factor.*

I have remarked that the Bureau of the Budget, the Treasury Department, and the General Accounting Office have at their disposal officials who are in theory and practice fully equal to their task and who may justly be expected to organize and direct the functions entrusted to them on scientific lines.

I was struck by the fact that they were not only industrious and capable, but also possessed a deep sense of responsibility.

I may add that I found the same in the jurisdictions whose financial system has been described in ensuing chapters.

§ 54 - *Bureau of the Budget, Treasury Department and General Accounting Office.*

One of the basic laws which lays down the broad principles governing the operations of the three government organizations mentioned in the title above is the Budget and Accounting Act, 1921.

There is no doubt that this law, which has now been in force for 30 years, has had most beneficial results. It put an end to a long period of unorganised „budgeting and accounting" during which the President did not occupy a rôle befitting the head of the executive branch of the Government, and heralded a new phase in which a centralized budgeting system has indeed conferred upon the President the power to direct the administration — the financial administration in particular — from one central point.

In this new system the President needed an organization which could prepare the central budget and supervise its execution. For this purpose the Act created the Bureau of the Budget, which has fulfilled its difficult assignment (largely one of education and guidance) in fitting manner. The Director of this Bureau has no easy task, concerning as it does both financial and managerial functions. He has to consider the entire apparatus of government and to weigh the needs of each department in relation to all others. His position is a delicate one, placed as he is between the President and the Ministers and other agency heads.

It was for this reason a very good idea to make the Bureau part of the Executive Office of the President and I should regard this as an example worth imitating in the Netherlands. This would mean that the Division of the Budget of the Department of Finance would be transferred to the Department of General Affairs, headed by the Minister-President.

The Act of 1921 which on the one hand strengthened the central authority of the chief executive in financial matters, created, on the other hand, an organ to control financial administration on behalf of the Congress and to furnish reports on its findings. This organ is the General Accounting Office, headed by the Comptroller General of the U.S., and independent of the executive branch.

As will already have become obvious from our description of the activities of the G.A.O. in the foregoing pages, the Comptroller General is a man with great powers in the field of government administration and one, too, with great responsibilities. This responsibility is, indeed, so heavy in our opinion, that we prefer the Netherlands system whereby the General Auditing Office comes under the direction of a Board of Auditors consisting of three members who make decisions jointly. If this system were adopted in the U.S. it would be unnecessary to limit the Comptroller's term of office to 15 years after which period he is not eligible for reappointment. In this case appointment could be for life.

As a result of the creation of the G.A.O. the Treasury Department (i.e. the Executive) was relieved of the task of audit and control which the Comptroller and Auditors of that Department fulfilled prior to 1921.

The theory of audit makes a distinction between two different types of audit, which may be designated as *verification* and *appraisal and promotion of efficiency*. The first concerns arithmetical accuracy and compliance with budgetary and other legislative provisions, and is therefore largely formal in character. The second is concerned with promoting economy and efficiency in administration.

It is generally agreed that the verification, the formal control, is always a task for an independent control body. There is a difference of opinion regarding the control of efficiency and many would make this control the (exclusive) concern of the executive.

In my opinion the *responsibility* for efficient management lies with the executive, but that it is part of the *duty* of an external control to appraise and promote efficiency.

In the U.S.A. it was apparent to me that the younger generation of accountants is convinced that both types of control come within the compass of the external auditor. In this respect one remarks with

satisfaction that in the Act of 1921 the control of efficiency is made the task of the Comptroller General in unequivocal terms; as already quoted, the passage runs: „... he shall make recommendations looking to greater economy or efficiency in public expenditures".

The coming into force in 1945 of the *Government Corporations Control Act* represented an important supplement to the Budget and Accounting Act, 1921. This brought the Bureau of the Budget into the picture as far as the affairs of these undertakings is concerned, gave the Treasury authority over where their bank accounts would be carried and over their borrowings and charged the General Accounting Office with the external audit, to the exclusion of all other auditors, and with reporting on its audit to Congress.

In this respect U.S. legislation is far ahead of Netherlands law. Here it is a matter of great difficulty to ensure that the external audit of Government corporations is entrusted to the General Auditing Office in individual cases. A general legislative measure, in the spirit of the Government Corporations Control Act of 1945, is needed in the Netherlands.

It became apparent with the passage of time that the Budget and Accounting Act, 1921 did not answer to the demands of modern theory and practice. We have already seen that there was no firm link between the bookkeeping of the fiscal officers and that of the Treasury. As a consequence the fiscal officer's administration was not controlled by the G.A.O. who was informed of the transactions only when the vouchers were received for desk audit.

The desk audit made verification possible but there could be no proper appraisal of efficiency. The Field Audit Section (see § 46) and the Division of Investigations (see § 47) were of some assistance in this respect, but their range was too limited.

The gaps in accounting law were filled by the *Budget and Accounting Procedures Act of 1950*.

This Act strengthened the position of the Bureau of the Budget in the centralized budget system and introduced the modern business system of budget preparation.

In my opinion it is to be regretted that the Act did not prescribe a „double" budget, that is, one budget for current expenditure and another for capital outlay. In the Netherlands this division is an established principle.

Further, the Act of 1950 re-emphasized the task of the Bureau of the Budget to exercise a review to promote efficiency, economy and administrative effectiveness in accordance with the ideas developed in the preceding paragraphs, the relevant passages reading:

„to evaluate and develop improved plans for the organization, coordination, and management of the executive branch of the Government with a view to efficient economical service".

As regards bookkeeping and accounting the Act calls for a logically constituted system to be developed cooperatively by the Bureau of the Budget, the Treasury and the General Accounting Office. While the Comptroller General has the power to prescribe certain accounting principles, standards, and requirements, the departments and agencies have considerable voice in their application.

This new system comprises:

1 - bookkeeping by the departments and agencies, which must conform with the general principles laid down by the Comptroller General but may be adapted to the special requirements of the agencies concerned;

2 - a central system of bookkeeping in the Treasury itself in which the bookkeeping under 1 above can be integrated or consolidated.

Such a system is capable of answering to all the demands of modern management and reporting.

We have already stated that we regard desk audit as an inadequate method and prefer site audit instead. According to the new system, the G.A.O. can carry out audit on the spot of the departmental and the centralized Treasury bookkeeping, thereby permitting the two-fold task of the external auditor to be performed to full effect.

A general switch over from desk audit to site audit would bring another important advantage along with it. The Executive itself is also obliged to exercise control over financial transactions and the administration involved. For this purpose it has to build up a system of *internal* control, which is understood to include internal audit. The external auditor verifies and examines the same books and documents as the internal auditors, and it is therefore necessary to avoid duplication of work. By relying in proper manner on the internal audit, the external auditor can restrict his operations without prejudice to the effectiveness of his own audit.

[N.B. This line has been followed by the Netherlands General Auditing Office for some years now. Except in the case of small scale administrations, desk audit has been as good as abolished. The accounting organization of the departments is audited on the spot, while there is continual consultation with the audit sections of the Department of Finance and the other departments, for the purpose of restricting the work required of the super-control body without diminishing its usefullness. This restriction of work is sought chiefly in the field of *verification,* in order that the General Auditing Office can devote more attention to the control of efficiency.]

It is my firm conviction that in the coming years the Bureau of the Budget, the Treasury Department and the General Accounting Office will execute the program laid down in the Budget and Accounting Procedures Act of 1950 in such a manner that the Federal Government will eventually possess a budget system, an accounting system and an internal and external audit system which will answer fully to the severe demands of modern theory and practice.

THE BUDGET CYCLE IN THE PUBLIC FINANCE OF STATES AND CITIES IN THE UNITED STATES

CHAPTER XI

THE BUDGET CYCLE IN THE PUBLIC FINANCE OF THE CITY OF BERKELEY (CAL.)

§ 55 - *The City.*

The City of Berkeley (Cal.) is located on the east shore of San Francisco Bay directly east of the Golden Gate and extends from the waterfront over a level plain for over two miles. Then it rises sharply into the rolling Berkeley Hills.

The population is approximateley 110,000; the annual budget of expenditure about $ 5 million, the bonded debt $ 800,000.

§ 56 - *The Government of the City in general.*

The basic law of the City is laid down in its *Charter.*

A - The legislature.

The Legislative power is in the hands of the people and the elected Council.

Enactment by the people, it will be clear, happens only as an exception. It *can* be effected on the initiative of the voters or on the proposal of the Council, e.g. the right to borrow money on long term in the name of the City belongs exclusively to the people. If the Council wants to borrow such money, it has to ask the approval of the voters, which approval requires $^2/_3$ of the votes cast.

In general, legislation is performed by the Council. In this respect the Charter reads:

"The Council shall be the governing body of the municipality. It shall exercise the corporate powers of the City, and, subject to the express limitations of this Charter, shall be vested with all powers of legislation in municipal affairs adequate to a complete system of local government consistent with the Constitution of the State".

The Council consists of the Mayor and eight Councilmen. Other elected officers are: the Auditor, the Justice of the Peace and four members of the Board of Education. Their term of office is four years.

B - The Executive.

The City of Berkeley is one of the American cities which has adopted the Council-Manager form. This means, in general, that the executive power is no longer in the hands of the Mayor, the Council appointing instead a City-*Manager* who serves as executive head or, as the Charter reads:

"...who shall be the administrative head of the Municipal Government and who shall be responsible for the efficient administration of all departments".

In this form of municipal government the Mayor can restrict himself to his representative functions and, together with the Councilmen, to legislative activities. As a consequence the Mayor and the Councilmen are not salaried, but only receive fees for attending council-meetings [1]).

C - The Judiciary.

The judicial functions in the City are performed by the elected Justice of the Peace.

§ 57 - *The organization of the municipal government of the City of Berkeley.*

The functions performed under the direction and supervision of the City-Mangaer are entrusted to four staff departments (the Legal, Finance, Personnel and Planning Departments) and to a number of operating departments (the Fire, Police, Health, Public Works, Recreation, and Parks Departments).

Of the staff departments that of Finance is the most important for our purpose. This department consists of four Divisions: the Purchasing and Budget Office, the Assessor's Office, the Treasurer's Office and the City Clerk's Office.

It follows from this enumeration that two offices are incorporated in the Finance Department which in a larger city would be separate, i.e. the City Clerk's Office and the Purchasing Office, although

[1]) They cannot receive payment for more than 4 meetings a month.

it is more logical to have the last-mentioned office in the Department of Finance than the City Clerk's Office.

Some financial functions are, as a matter of fact, performed outside the Finance Department, in particular by the operating departments.

An important part of the financial recording is executed in the Auditor's Office but, as the Auditor is an elected officer, his office does not come under the City-Manager's control.

Two other branches of municipal government do not come under the City-Manager's direction; they are (1) the public schools, which the Charter places under the exclusive control and management of the Board of Education, and (2) the City Library System which is governed by a Board of Trustees, appointed by the Council.

§ 58 - *The preparation of the budget (Phase 1 of the budget cycle).*

The preparation of the annual budget is entrusted to the City-Manager. The Charter speaks of a "tentative budget", which must give an estimate of the probable expenditures of the City Government and the estimated income from fines, licences and other sources, taxes on property excepted, and the probable amount to be raised by taxation.

The City-Manager has delegated the bulk of this work to the Department of Finance whose budget officer (the head of the Purchasing and Budget Office) performs or supervises the preparation of the budget.

Towards the end of January or in the beginning of February the City-Manager sends a circular letter to the heads of departments asking them to send in their estimates of expenditures not later than a certain date. (For the fiscal year 1950-1951 [2]) this date was February 10, 1950; the estimates having to be submitted to the Budget Offfice not later than March 15, 1950.)

The City-Manager's circular letter has a number of annexes. These are:

1. the Budget Officer's instructions to ensure that the amounts are filled in the appropriate places and that errors due to misunderstanding are reduced to a minimum;
2. a Primary Budget Request. On this form the Budget Office has filled in for each item of the budget the amount for the current year and the amounts expended in the two preceding years. These figures are intended as a guide to the departments when making their estimates.

In this Primary Budget Request a department may only ask for such amounts as are necessary to keep their service running under

[2]) July 1 - June 30.

existing conditions. The Request is accompanied by forms on which details must be given concerning:
a - personnel (number and amounts of salaries);
b - explanation of variations, i.e. giving reasons for increase or decrease in respect to the current year's budget;
c - new equipment: a material enumeration of the new capital goods requested;
d - repair projects: description of all such projects that will cost $ 100 or more.

When the budget requests are received in the Budget Office, the first operation performed is an arithmetical check. When this has been accomplished the budget requests as such are studied and the Budget Officer writes a separate budget review for each department, of which copies are sent to the City-Manager, the Chief of the Finance Department and the departments concerned.

In this review the Budget Officer records the arithmetical and other errors found in the requests, expresses, if necessary, a criticism of the items and states his proposals.

After these reviews have been prepared and distributed, the time has come for hearings, which are presided over by the City-Manager, assisted by the Director of the Finance Department and the Budget Officer. At these hearings the heads of departments and their subordinates have to defend their estimates.

The members of the Council are invited to attend these hearings and sometimes civic representatives of the Chamber of Commerce, of associations of businessmen, and of citizens in general as well.

After the hearings the Budget Officer prepares another review which gives the changes that have been made in the original estimates only.

In the meantime, with the aid of the departments, the Budget Officer has made estimates of the revenues in the coming fiscal year, except the revenue from taxation. The difference between the total amount of estimated expenditure and the total amount of the estimated income represents the sum that has to be raised by taxation.

After the second review the budget is printed and submitted to the Council as the City-Manager's tentative budget. (The Charter provides that this submission schould not be later than the first Monday in May or such date as may be fixed by the Council.)

§ 59 - *The adoption of the budget (Phase 2 of the budget cycle).*

About two weeks after receipt of the tentative budget the Council holds hearings in which every citizen who so desires, will be allowed

a hearing. The Council is assisted by the City-Manager, the Director of Finance and the Budget Officer.

After the hearing the Council decides on a final budget and passes an annual appropriation ordinance. The appropriated amount for each department or service is specified under five headings:

a - personal services;
b - transportation expense;
c - repairs and maintenance;
d - materials, supplies, services;
e - additions and betterments.

The amounts under e) form the „capital outlay budget".

The City Manager may segregate the amounts under *a* thru *d*; and the departments have to keep to this detailed segregation.

The passing of the appropriation ordinance signifies the adoption of the final budget of expenditures.

The final task of the Council in the annual budget procedure is the passing of an ordinance levying a rate of taxation upon the assessed value of the property in the City in order to raise the amount ncessary to ensure that the total estimated revenue is not less than the total estimated expenditure.

This ordinance must be passed not later than the first Tuesday in September.

§ 60 - *The Execution of the Budget.*

Apportionment. The first step in the execution of the budget of expenditures is taken by the Budget Officer, who sends a *Quarterly Allotment Report* to the departments. On this form the Budget Office states the appropriations for the different sections of the budget. The departments are requested to fill in their requirements (allotments) for the four quarters of the year. If after they have sent back the form they hear nothing further about it, the departments can regard their request as approved.

The tax roll. The Charter provides that the Council, after having adopted the tax rate, shall submit the assessment roll to the Auditor. It is the Auditor's duty to have computed the amount of tax on each parcel of property and to send the roll on to the tax collector for collection.

The Purchasing Office is the central buying organization for goods and services which any one unit of the municipal government needs to perform its work, whether the goods concerned are to be delivered from outside or by another city-department. An exception to purchase through this Office can be made in case of emergency.

Use of appropriations. When a department requires some goods or services, it fills in a Requisition Form [3]) on which the goods or services are mentioned and the amount involved is estimated or calculated exactly. The department itself ascertains whether the balance of the appropriation is sufficient. For this purpose it keeps simple records in which the requisitioned amount is encumbered. Then the Requisition Form is sent to the Purchasing Office which hands it first to the Budget Office to make sure that the appropriation balance is large enough to permit the expenditure. If it is, the amount is encumbered. The form then goes back to the Purchasing Office where a *Purchasing Order* (P.O.) is written out. One copy of this P.O. is sent to the Auditor.

The goods are delivered with a copy of the P.O. and checked by the department. The latter sends the acknowledged copy of the P.O. to the Purchasing Office who keeps it until the invoice comes in. The invoice has to go to the department concerned for checking; when this control has been performed, the department cancels the encumbrance and records the invoice as paid. This document goes back to the Purchasing Office. In the Budget Office the encumbered amount is canceled and the invoice (with annexes, if any) is sent to the Auditor.

The records of the department do not form a part of the City accounts in the proper sense of the word: these records are only memoranda for the internal use of the departments. From his records the Budget Officer makes a *Quarterly Allotment Report* for each appropriation, which gives for each different head of the appropriation: the encumbrances, expenditures, allotments and available balance. The department concerned receives a copy of this Report, which, if necessary, is accompanied by a letter from the Budget Officer with remarks or recommendations.

Receipts from departmental activities. The receipts related to the operations of the various departments are dealt with by the departments themselves. Where necessary, they send billings to those receiving services from the City and collect the money; they keep records of receivables and their payments.

The departments, and the tax collector too, have to deposit the money received with the Treasurer. This procedure is the same as that described for the Federal Government (see § 33).

When a department wants to make a deposit, it fills in a prescribed form and takes it to the Auditor for approval. The Auditor enters on the forms the fund or funds to which the money must be credited.

[3]) Two kinds of form are in use: one for goods out of stock or for services from other municipal departments, and one for goods or services from outside.

When this has been done, the department deposits the money with the Treasurer, who is aware, from the information given on the aforementioned form, for which fund(s) the amount is destined. The department retains one copy of the form, the Treasurer the original copy and the third copy is returned to the Auditor by the Treasurer after receipt of the money.

§ 61 - *The Auditor.*

In the general sense of the word an auditor is a comptroller who *tests* financial operations and their recordings; he himself performs no original recording. If he does so, he becomes an executive officer and must himself be controlled as regards the records he keeps.

It is clear that a combination of both a controlling and an executive function in one person — as is the case in Berkeley, and in a great number of cities in the U.S.A. — is not a proper arrangement but one to be avoided whenever possible.

The Auditor of the City of Berkely performs two groups of operations:

1. he must audit expenditures and receipts;
2. he must keep the central accounts of the municipality.

Expenditures. In regard to expenditures the Charter entrusts the Auditor with the pre-audit, i.e. with the examination before payment, of all [4]) claims against the City. In performing this task, the Auditor has to ascertain:

(1) whether the claim (payroll, bill, etc.) is in proper form [5]);
(2) whether it is correctly computed and duly certified;
(3) whether it is justly and legally due and payable;
(4) whether a budget appropriation has been made therefor which has not been exhausted, or whether the payment has been otherwise legally authorized;
(5) whether there is money in the City cash and in the appropriate fund.

Als we already said in § 54, according to accounting science audit consists of two parts: verification and the appraisal and promotion of efficiency. From the enumeration above it follows that the City Auditor is only assigned the task of verification, i.e. the arithmetical, formal and legal control and not the control of efficiency.

After performing his verification the Auditor issues a warrant on the City Treasurer. This warrant, which has to be countersigned by

---

[4]) Except matured bonds and interest coupons.

[5]) It must be certified by the head of the appropriate department and approved by the City-Manager, who has to submit a list of all such claims to each meeting of the Council for the latter's approval.
N.B. The approval of the Council is formal only.

the City-Manager, takes the form of a check, drawn on the Treasurer.

In issuing the checks the Auditor is not performing a control, but an executive function.

These checks form the basic documents for the expenditure accounting in the books maintained in the Auditor's Office.

Receipts. The method of deposit employed by municipal officers who collect or receive City money, has already been described at the end of § 60. The forms, mentioned therein, serve as the basic documents for posting in the ledgers kept in the Auditor's Office.

§ 62 - *The funds. The Cash Basis Fund.*

As is usual elsewhere in the U.S. the fund system has been adopted by the City of Berkeley. There are a General Fund, special funds and trust funds.

The funds do not keep their cash separately; all the cash in hand and in the banks is kept as an entity in the custody of the Treasurer, the account of each fund being credited with the appropriate amount.

A peculiar phenomenon in the financial system adopted by the City of Berkeley is the *Cash Basis Fund.* This is a permanent revolving fund that is prescribed by the Charter:... "for the purpose of putting the payment of the running expenses of the City on a cash basis".

The fund has been formed out of the surplus of receipts over expenditures in foregoing years.

The main source of the City of Berkeley's revenue is, like that of the other cities, the tax levy on property. Usually this revenue does not begin to flow in in sufficient quantities until three or four months after the beginning of the fiscal year. Before this time the cities have a shortage of cash and most of them have to borrow on short term from banks. To avoid this the City of Berkeley has created the Cash Basis Fund from which the other funds can obtain temporary loans. The latter have to be repaid before the end of the fiscal year.

§ 63 - *The accounting system.*

Accounting is centralized in the Auditor's Office. The records are kept in four main ledgers: the General Ledger, the Appropriation and Expenditure Ledger, the Receipts Ledger and the Fund Ledger. Besides these some subsidiary ledgers are also maintained. These are the Bond Redemption and Interest Payments Ledger, the Inventory Ledger, and the Trust Fund Detail Ledger.

The General Ledger is opened at the beginning of the fiscal year with Treasurer's cash debit and the appropriate funds credit. In the

course of the year the Tax Collector is debited for the tax rolls and once a quarter the departments are debited for their billings to others. (The receipts are thus on an accrual basis).

Twice a month the funds are debited by a journal entry with the expenditures (warrants-checks-issued) and the receivable accounts are credited with the receipts.

Appropriation and Expenditure Ledger. The appropriation accounts are credited at the beginning of the fiscal year with the amounts of the annual appropriation ordinance.

When a Purchase Order reaches the Auditor's Office, the appropriation account is encumbered for the amount if the balance is sufficient. When the invoice comes in and is approved, the Auditor has to ascertain whether the fund from which payment has to be made, has sufficient money with the Treasurer. If not, the fund has to borrow from the Cash Basis Fund, otherwise the payment has to be postponed. If there is no objection, the warrant (check) is issued, the encumbrance liquidated and the appropriation account debited for the amount of the expenditure.

Receipts Ledger. The accounts are debited for the estimated receipts and credited for the actual receipts according to fund and source. (N.B. Taxes are a source; some tax-receipts are paid partly into one fund, partly into another).

Fund Ledger. Expenditures and receipts are posted in the appropriate fund.

§ 64 - *The Treasurer's Office.*

The Treasurer is charged with the custody, receipt and disbursement of all City moneys, the balance forming the Treasurer's cash.

This cash consists of ready money, bank checks and cash items, and, for the largest part, of active and inactive bank accounts. (In the active bank accounts the money is deposited on demand and bears no interest; in the inactive accounts the money is deposited for a definite term and yields interest.)

As we have already seen, the departments and the Tax Collector [6]) deposit their receipts with the Treasurer. In so far as these receipts consist of bank checks, the Treasurer sends them to the banks for collection. The warrants issued by the Auditor are paid by the Treasurer direct, or by the banks. As a result, the Treasurer is in debt to the banks by warrants paid and is credited by the banks for checks collected. A settlement is made twice a day with the two banks which handle most of the City's business.

---

[6]) The Treasurer is also the Tax Collector.

The financial operations of the Treasurer are recorded in a Ledger which has one set of accounts for the money assets cash and bank and another for the funds which balances with the former. The book of original entry is a cashbook kept on loose-leaf sheets and giving the daily fluctuations in cash and bank, mentioning the corresponding funds. The tax receipts are first posted to a general revenue account and credited at the end of the month to the appropriate fund according to a statement drawn up by the Auditor.

§ 65 - *Reconciliation.*

As in the case of the Federal Government (see § 45), the records of the Auditor and the Treasurer have to be compared and any discrepancy analyzed. As far as expenditure is concerned the accounts of the Auditor are based on warrants *issued,* those of the Treasurer on warrants *paid.* For the purpose of reconciliation the Treasurer sends the paid warrants to the Auditor who ascertains the amounts of outstanding warrants according to fund. These amounts should reflect the difference in the fund balances in the books of the Auditor and the Treasurer respectively. After the reconciliation the Auditor returns the paid warrants to the Treasurer.

§ 66 - *Control of the City's accounts (Phase 4 of the budget cycle).*

The Auditor's control of the expenditures is, as follows from our description in § 61, a pre-audit. After this pre-audit the checks are issued by the Auditor and posted in his Ledgers which form the City's central accounts. The receipts are also recorded in these books.

In order to make certain that the Auditor has maintained the City's accounts correctly, it is necessary to audit his books. To that end the Charter provides that:

"the Mayor shall employ, for a stipulated compensation [7]), at the beginning of each fiscal year, a certified public accountant, who shall examine, at least twice a year, the books, records and reports of the Auditor and of all officers and employees who receive or disburse City moneys, and the books, records and reports of such other officers and departments as the Mayor may direct, and make quadruplicate reports thereof and present one each to the Mayor, Auditor and City-Manager and file one with the City Clerk".

In order to comply with this provision, the Mayor makes an agreement with a certified public accountant each year. The agreement that I had an opportunity to read stipulated that the accountant should make an audit. But from the further description of his task I gathered that the term "audit" meant *verification* and did not include a control of efficiency. The accountants' reports I read did

[7]) Now $ 1800 a year.

not give any information concerning a control of efficiency or economy.

In my opinion this last-mentioned control should be included in the assignment, but I must admit that in that case a fee of $ 1800 would not, perhaps, be sufficient.

§ 67 - *The Auditor's reports.*

An ordinance requires the Auditor to submit a statement each month to the Mayor, each Council-man, the City-Manager and the head of each department. For each budget item this statement must show: the total amount of expenditure up till the end of the previous month, the unexpended balance at that date, or the amounts paid in excess of the budget appropriation. Another statement shows the receipts in detail and the balances on hand in each fund.

From our description of the accounting system it is clear that these statements can be made up almost automatically from the books of the Auditor.

The Auditor's Annual Report. At the end of the fiscal year the Auditor prepares a more extensive report which gives many details regarding the financial operations of the City during the fiscal year and of the state of the funds at the end of the year.

The last-mentioned data are used to draw up a *balance sheet* in which the value of the fixed properties is computed as follows: original costs plus costs of improvements minus costs of those capital goods that have been sold or written of as obsolete or no longer existent.

§ 68 - *Appraisal.*

The budgetary system and the system of execution and control of the financial operations of the City of Berkeley are prescribed by the laws of the State of California and the Charter and Ordinances of the City. Any appraisal of these systems must, however, be made on a purely scientific basis.

The Budget. The preparation of the budget should be in the hands of the Executive. This is the case in Berkely where the City-Manager, as head of the executive activities, is responsible for the *framing* of the budget. The routine work is delegated to the Budget Officer.

The *adoption* of the budget is a duty of the Council, i.e. of the legislature, as it should be.

Our conclusion is that the budget procedure in Berkeley is rightly organized.

The execution of the budget. In general the financial records

should be made in the place where operations, with financial consequences, are performed, except in those cases in which the operations are on so small a scale that the records, or a summary of them, are better kept in a central bureau.

But, in any case, the financial records should be maintained by the Executive, which is responsible for the operations. In Berkeley the City-Manager is the responsible executive officer and as a consequence the financial records should be kept by accounting officers assigned by, and responsible to, him.

This means, that in the City of Berkeley, the bookkeeping should be entrusted to the departments, if the size of their operations warrants this, or in the Department of Finance, if the departmental operations are limited in size. If a department keeps its own records, they should be linked by central or control accounts in the Financial Department, so that all the financial operations are thereby summarized.

In Berkeley, the accounts are kept and centralized in the Auditor's Office. The Auditor is an elected officer who is not responsible to the executive but only to the legislature and the people. He has a *control* function, but, in principle, a controller should not be at the same time — as the Auditor of Berkeley is — an executive officer who records the financial operations he himself has to audit.

The sole sound conclusion we can reach is that the bookkeeping as such should be transferred to where it belongs, namely to the City-Manager, i.e. to the Finance Department, and, perhaps, in part to the other departments.

The Control of the accounts. The Auditor should have an exclusively controlling function and his assignment should not be restricted to *verification,* but extended to cover the *appraisal and promotion of efficiency and economy.* His pre-audit, as prescribed in the Charter, should be supplemented or substituted by a post-audit.

In this system the services of a certified public accountant become superfluous; it is very illogical that an Auditor who, in his function as an elected officer, represents the interests of the citizens, should be subject to control by an outsider.

It may be asked why it should be necessary to make any change, since the system has worked so well up to now.

The answer is that there have been no difficulties, because so far the Executive Officers and the Elected Officer have worked together in harmony.

But a *system* should not be dependent on personal goodwill, it should be logically and scientifically sound.

NATIONALE HANDELSBANK N.V.

Established 1863

•

Formerly operating under the name:
NEDERLANDSCH INDISCHE HANDELSBANK, N.V.
CAPITAL AND RESERVE FLOR. 66.200.000.

Head Office: Amsterdam | Branch Offices in Holland: The Hague and Rotterdam

Overseas Branches:
INDONESIA: DJAKARTA KOTA (Head Office for Indonesia) and 14 branches in other principal towns;
BOMBAY, CALCUTTA, HONGKONG, TOKYO, KOBE (with own representation in Osaka), SINGAPORE and BANKOK;
Representatives in LONDEN and NEW YORK

ROYAL
PRINTING-OFFICES
LANKHOUT IMMIG N.V.
THE HAGUE

specially equipped for the printing of

securities

Noorderbeekdwarsstraat 47 — The Hague — Holland

THE ECONOMIC JOURNAL

The Quarterly Journal of the Royal Economic Society

SEPTEMBER, 1952

British and American Exports: A study sugested by the Theory of comparative Costs. Part II — C. D. A. MacDougall

The Origins of Resale Price Maintenance: A study of three Branches of Retail Trade — B. S. Yamey

A graphical Analysis of the foreign Trade Multiplier — Romney Robinson

Systems of Aggregative Index Numbers and their Compatibility — Richard Stone and S. J. Prais

Productivity in an expanding Economy — A. Maddison

Incentives in the building Industry — V. L. Allen

Reviews, Notes and Memoranda, Recent Periodicals and New Books

Price 10sh. net

MACMILLAN & CO., LTD., LONDON, W.C.2

Application for Fellowship to

Royal Economic Society, 4 Portugal Street, London, W.C.2

Annual Subscription £1 10 0 **Life Composition £22 10 0**

BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION

Bi-monthly periodical published by the International Bureau of Fisca Documentation. HERENGRACHT 196 – AMSTERDAM, Netherlands.

The object of the Bulletin is to provide information on the laws relating to taxation in various countries and on international and comparative fiscal law.
The following subjects have been or will be dealt with:

1. Taxation in Federal States:
2. The legal provisions relating to the computation of taxable profits of industrial and commercial enterprises:
3. Fiscal evasion, its causes and legal provisions to avoid it:
4. The taxation of life insurance, pensions, (life) annuities etc.

There are also included
Information on Statute and Case Law together with any official comments thereon.
Review of Books and articles dealing with taxations matters.
A dictionary in four to six languages of technical fiscal terms.
Supplements containing, inter alia, revues of double taxation conventions together with the text of the conventions.

PRICE: { $ 4.50 a year without supplements / $ 6.25 a year with supplements } or aequivalent in other currencies

REVUE DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE STATISTIQUE

* *

REVIEW OF THE INTERNATIONAL STATISTICAL INSTITUTE

Vol. XIX, no. 1

L. Galvani, Révision critique de certains points de la méthode représentative.

J. Bourgeois-Pichat, Les limites de la démographie potentielle.

C. A. Moser, Interview Bias.

Communications sur l'organisation et l'administration statistiques/Communications on statistical organization and administration:

Canada: Recent developments in official statistics.
Inde / India: Progress of Indian official statistics during 1950—'51.
Israël: The Central Bureau of Statistics in 1949 and 1950.
Japon / Japan: The statistical system of Japan.
Norvège / Norway: Recent developments in official statistics.
Pays Bas / Netherlands: Travaux récents du Bureau Central de Statistique.
Portugal: Activités récentes en matière de statistique officielle.
Suède / Sweden: Organizational changes in official statistics.

Bibliographie statistique internationale/International statistical bibliography.

Sociétés de statistique/Statistical societies.

Nouvelles statistiques/Statistical news.

Demandez des renseignements à l'éditeur /write to the publisher for information

EDITIONS W. P. VAN STOCKUM EN ZOON

La Haye / The Hague

HANS KELSEN

VERGELTUNG UND KAUSALITÄT

Eine soziologische Untersuchung

* *

Kurze Inhaltsangabe

Primitive Naturauffassung

Das primitive Bewusstsein

Die soziale Deutung der Natur

Die Deutung der Natur nach dem Vergeltungsprinzip

Griechische Religion und Philosophie

Die Vergeltungsidee in der Religion der Griechen

Die Entstehung des Kausalgesetzes aus dem Vergeltungsprinzip in der Griechischen Naturwissenschaft

Moderne Wissenschaft

Der Kampf um das Kausalprinzip in der modernen Naturwissenschaft

Natur- und sozialwissenschaft

* *

Preis *f* 25.—

N.V. UITGEVERIJ W. P. VAN STOCKUM & ZOON

P.o. BOX 123 - THE HAGUE / HOLLAND

LES ASPECTS FINANCIERS, FISCAUX
ET BUDGETAIRES DU
DEVELOPPEMENT DES PAYS SOUS-DEVELOPPES

TRAVAUX DE
L'NSTITUT INTERNATIONAL DE
FINANCES PUBLIQUES

SEPTIÈME SESSION

LONDRES - SEPTEMBRE 1951

PUBLIÉS SOUS LA DIRECTION DE

A. MICHELSON et M. MASOIN
Correspondant de l'Institut de France *Professeur à l'Université de Louvain*

300 pages, prix Hfl. 12,50

EDITIONS W. P. VAN STOCKUM & ZN. - P.O.BOX 123 - LA HAYE

Prof. dr O. Bakker (Lid van de Algemene Rekenkamer)

DE BUDGETCYCLUS IN DE OPENBARE FINANCIËN VAN NEDERLAND

Dit boek wil iets meer geven dan de titel zou doen vermoeden. De eerste twee hoofdstukken bevatten namelijk een beknopte inleiding in de leer van de staatshuishouding (als onderdeel van de algemene leer der economie), terwijl in de volgende drie hoofdstukken algemene beschouwingen over het financiewezen van de staat opgenomen zijn. De hoofdstukken VI e.v. gaan dan in het bijzonder over het onderwerp in de titel genoemd.

Het werk is in de eerste plaats bestemd voor ambtenaren en candidaat-ambtenaren in de sector der openbare financiën, die op cursussen of door eigen studie zich op hun terrein willen bekwamen. In de tweede plaats is het bruikbaar als propaedeuse literatuur voor studenten aan Universiteit of Hogeschool, die openbare financiën als een van hun studievakken hebben gekozen.

Formaat 19 ½ x 13½ *cm - Omvang* 126 *pagina's - Gebonden* ƒ 6.50

N.V. UITGEVERIJ W. P. VAN STOCKUM & ZN.
POSTBOX 123 - DEN HAAG

Verkrijgbaar in de erkende boekhandel

PUBLIC FINANCE

International quarterly journal, devoted to the study of fiscal policy and related problems

FINANCES PUBLIQUES

Revue trimestrielle internationale d'études de finances publiques et de problèmes annexes

Index to the year 1952
Table des matières traitées en 1952

PUBLISHERS:
N.V. UITGEVERIJ W. P. VAN STOCKUM EN ZOON
THE HAGUE - HOLLAND

DIRECTOR AND EDITOR IN CHIEF
DIRECTEUR ET REDACTEUR EN CHEF

Dr J. A. MONOD DE FROIDEVILLE

HAARLEM - HOLLAND

EDITORIAL STAFF / COMITÉ DE RÉDACTION

Prof. A. Angelopoulos	*Geneva/Genève*
Dr W. H. v. d. Berge	*The Hague/La Haye*
Prof. P. Hennipman	*Amsterdam*
Prof. U. K. Hicks	*Oxford*
Prof. R. Jacomet	*Paris*
Prof. F. K. Mann	*Washington*
Prof. M. Masoin	*Brussels/Bruxelles*
Prof. F. Neumark	*Frankfurt a/M.*
Prof. U. G. Papi	*Rome*
Prof. B. Schendstok	*The Hague/La Haye*
Prof. D. Simons	*The Hague/La Haye*
Prof. M. J. H. Smeets	*Tilburg*
Dr E. Tekenbroek	*The Hague/La Haye*
Dr E. Wiegand	*Amsterdam*

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S.A.)	Prof. Dr Fritz Machlup
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussels/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	Prof. C. F. Carter
Canberra (Australia/Australie)	Prof. D. B. Copland
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cologne	Prof. Dr G. Schmölders
Cordova/Cordoue (Argentina/ Argentine)	Prof. Dino Jarach
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. James Washington Bell
Glasgow	Dr Duncan Black
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
	Prof. Matti Leppo
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Conçalves Pereira
	Prof. Jean Granié
	Dr Aureliano Felismino
London/Londres	Alan T. Peacock
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lucknow (India)	Dr Baljit Singh
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Mainz	Dr Horst C. Recktenwald
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
New York (U.S.A.)	Dr Agnes Roman-Miller
	Prof. Dr Carl S. Shoup
	Prof. Paul Studensky
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Paris	Prof. Gaston Jèze
	Prof. Henry Laufenburger
	Prof. Jean Marchal
	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
	P. Vallerie
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Stockholm	Dr Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. M. Chrétien
Toronto (Canada)	Prof. Donald C. MacGregor
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Max Cluseau
Trieste	Prof. Eraldo Fossati
Uppsala (Sweden/Suède)	Prof. Erik Lindahl
Urbana, Illinois (U.S.A.)	Prof. John F. Due
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
	Prof. Catheryn Seckler-Hudson
Wisconsin (U.S.A.)	Prof. Harold M. Groves

CONTENTS/SOMMAIRE

	Nr	Page
Introduction, by J. A. Monod de Froideville	1-2	7
Introduction, par J. A. Monod de Froideville	1-2	9
The Impact of the Rearmament on the United States, by Leon H. Keyserling	1-2	11
Résumé: Les Répercussions du Réarmement sur les Etats Unis	1-2	30
The Impact of the Rearmament on Britain, by C. F. Carter	1-2	35
Résumé: Les Répercussions du Réarmement sur la Grande-Bretagne	1-2	52
Les Aspects du Réarmement en France, par Pierre Vallerie	1-2	54
Summary: The Aspects of the Rearmament in France	1-2	81
Les Répercussions du Réarmement sur l'Italie, par son Excellence Ettore Cambi	1-2	83
Summary: The Impact of the Rearmament on Italy	1-2	95
The Impact of the Rearmament on Western Germany, by G. Schmoelders	1-2	100
Résumé: Les Répercussions du Réarmement sur l'Allemagne Occidentale	1-2	113
La Belgique devant le Réarmement, par Maurice Masoin	1-2	115
Summary: The Impact of the Rearmament on Belgium	1-2	131
The Impact of the Réarmement on the Netherlands, by J Tinbergen	1-2	133
Résumé: Les Répercussions du Réarmement sur les Pays-Bas	1-2	146
The Impact of the Réarmament on Sweden, by Gustav Cederwall	1-2	148

	Nr	Page
Résumé: Les Répercussions du Réarmement sur la Suède	1-2	161
The Impact of the Rearmament on Denmark, by Erik Ib Schmidt	1-2	164
Résumé: Les Répercussions du Réarmement sur le Danemark	1-2	174
The Economics of the Rearmament and its Effects on the Western Economics. A theoretical Synthesis, by André Piatier	1-2	176
L'Economie du Réarmement et ses Effets sur L'Economie occidentale. Une Synthèse Théorique, par A. Piatier	1-2	193
Public Finances in Finland since the War, by A. E. Tudeer	3	219
Résumé: Les Finances Publiques en Finlande depuis la Guerre	3	231
Pourquoi et comment axer le Budget belge sur la Comptabilité Nationale?, par Max Frank	3	233
Summary: How and why the Belgian Budget should be based on a System of National Accounts?	3	255
L'Impôt italien sur le Revenue Global et sa Sensabilité conjoncturelle, par Constanza Costantino	3	259
Summary: The Italian Tax on total Income and its cyclical Susceptibility	3	277
The Budget Cycle in Public Finance in the United States of America, by O. Bakker	3	279
Performance Budgeting in the Government of the United States, by Catheryn Seckler-Hudson	4	327
Résumé: Les Budgets de Performance aux Etats-Unis	4	346
The Capital Levy after World War I, by M. Gottlieb	4	356
Résumé: Le Prélèvement sur le Capital après la Première Guerre Mondiale	4	385
The Budget Cycle in Public Finance in The United States of America, by O. Bakker	4	386
BOOKREVIEW/CRITIQUES		
Considérations sur la Nature juridique de la Cotisation patronales aux Assurances sociales	4	439

ALPHABETIC LIST OF THE AUTHORS' NAMES

LISTE ALPHABÉTIQUE DES NOMS D'AUTEURS

O. Bakker 279, 386

Ettore Cambi 83, 95

C. F. Carter 35, 52

Gustav Cederwall 148, 161

Constanza Costantino 259, 277

Max Frank 233, 255

M. Gottlieb 356, 385

H. Keyserling 11, 30

Maurice Masoin 115, 131

J. A. Monod de Froideville 7, 9

André Piatier 176, 193

Catheryn Seckler-Hudson 327, 346

Erik Ib Schmidt 164, 174

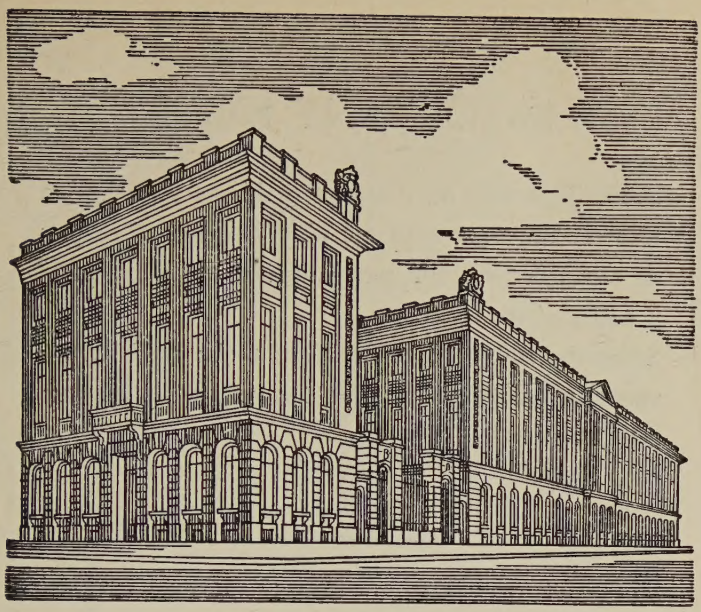
G. Schmoelders 100, 113

J. Tinbergen 133, 146

A. F. Tudeer 219, 231

Pierre Vallerie 54, 81

G. M. J. Veldkamp 439



BANQUE DE BRUXELLES

Siège Social: Head Office:

2, Rue de la Régence

BRUXELLES BRUSSELS

400

Sièges et Succursales en Belgique

Offices and branches in Belgium

Correspondants dans le monde entier

Correspondents throughout the world

IMPORTANT NOTE

Subscribers who have not yet paid the subscription rate for the year 1952 are kindly requested to pay at once. Details for payment are given on page 3 and 4 of the cover.
Since the subscription rates are to be paid in advance, subscription rates for the year 1953 are due on January 1st 1953.

AVIS IMPORTANT

Les abonnés qui n'ont pas encore payé les frais d'abonnement de l'année 1952 sont priés avec instance de s'acquitter. On trouvera tous les détails nécessaires aux pages 3 et 4 de la couverture.
Etant donné que les frais d'abonnement sont à payer à l'avance, les frais d'abonnement pour l'année 1953 sont dûs le 1 janvier 1953.